

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 10.03.2020 № 5-2

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання
коштів державного бюджету, виділених на проведення
гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та
підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах**

Київ 2020

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	4
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВОЄНІЗОВАНОЇ ГІРНИЧО-РЯТУВАЛЬНОЇ СЛУЖБИ У ВУГІЛЬНІЙ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПІДВИЩЕННЯ ТЕХНІКИ БЕЗПЕКИ НА ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ	5
2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНУ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВОЄНІЗОВАНОЇ ГІРНИЧО-РЯТУВАЛЬНОЇ СЛУЖБИ У ВУГІЛЬНІЙ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ.....	11
3. ПЛАНУВАННЯ І ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ПРОВЕДЕННЯ ГІРНИЧО-РЯТУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ І ЗАХОДІВ З ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПІДВИЩЕННЯ ТЕХНІКИ БЕЗПЕКИ НА ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ.....	19
3.1. <i>Планування та здійснення видатків державного бюджету.....</i>	19
3.2. <i>Аналіз паспортів бюджетних програм за КПКВК 1101160, КПКВК 1101100 (КПКВК 2401100).....</i>	23
3.3. <i>Діяльність відомчих комісій.....</i>	24
3.4. <i>Стан внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.....</i>	26
4. ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ПРОВЕДЕННЯ ГІРНИЧОРЯТУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ І ЗАХОДІВ З ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПІДВИЩЕННЯ ТЕХНІКИ БЕЗПЕКИ НА ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ...	28
4.1. <i>Використання коштів державного бюджету за КПКВК 1101160....</i>	28
4.2. <i>Використання коштів державного бюджету за КПКВК 1101100 (КПКВК 2401100).....</i>	31
ВИСНОВКИ.....	37
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

Конституція України (стаття 98);

Закон України «Про Рахункову палату» (статті 4 і 7);

План роботи Рахункової палати на 2020 рік;

доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 13.11.2019 № 02-61.

Мета проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): встановлення фактичного стану справ щодо:

ефективності та законності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах;

законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу;

стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Предмет проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

кошти Державного бюджету України, виділені у 2017–2019 роках за КПКВК 1101100 «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах», у 2017–2018 роках за КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах», у 2019 році за КПКВК 2401100 «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах»;

рух коштів державного бюджету;

нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, пов'язані з діяльністю учасників бюджетного процесу, які є об'єктами заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

бюджетна, фінансова та статистична звітність, первинні документи, інша інформація про стан використання коштів;

матеріали щодо організації та проведення внутрішнього контролю.

Об'єкти проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго) як головний розпорядник коштів державного бюджету та правонаступник майна, прав і обов'язків Міністерства енергетики та вугільної промисловості (далі – Міненерговугілля) відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»; Центральний штаб Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості; Львівсько-Волинський воєнізований гірничорятувальний (аварійно-рятувальний) загін,

Восьмий воєнізований гірничорятувальний загін, Десятий воєнізований гірничорятувальний загін (далі – загони ДВГРС); Державне підприємство «Львіввугілля» (далі – ДП «Львіввугілля»); Державне підприємство «Мирноградвугілля» (далі – ДП «Мирноградвугілля»).

Надіслано запити Державній службі України з питань праці та опрацьовано надану відповідь.

Критерії оцінки:

щодо продуктивності – встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувачів бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету;

щодо результативності – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувачів бюджетних коштів запланованим результатам;

щодо економності – стан досягнення розпорядником та одержувачами бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

щодо законності – відповідність управлінських рішень, пов'язаних із діяльністю учасників бюджетного процесу, положенням чинного законодавства та цільове використання бюджетних коштів.

Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

часові: 2017–2019 роки;

географічні: аудит проведено на центральному (м. Київ) і регіональному рівнях (Львівська, Дніпропетровська, Донецька області).

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, програмних, розпорядчих та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз фінансової, бюджетної, статистичної звітності, первинних та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами; перевірка руху коштів; аналіз результатів контрольних заходів інших органів контролю; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; надсилання запитів з питань аудиту та отримання пояснень посадових осіб розпорядника та одержувачів бюджетних коштів.

ВСТУП

Україна належить до дванадцяти країн світу з найбільшими обсягами видобутку вугілля. Вугільна промисловість – базова галузь економіки країни і важлива складова її паливно-енергетичного комплексу. Від її стабільної роботи залежить робота суміжних галузей, зокрема електроенергетики та металургії, а також забезпечення паливом та енергією комунально-побутового

сектору країни. Крім того, у вугільній промисловості зайнята значна частина населення, матеріальне й соціальне благополуччя якого безпосередньо залежить від її стабільної роботи.

Водночас для вітчизняних вугільних шахт властиві найскладніші гірничо-геологічні умови порівняно з іншими країнами. Значна частина шахт небезпечна через підвищений рівень метану, раптові викиди газу і вибухи, самозаймання вугільного пилу. На окремих шахтах вугілля видобувається на глибині від 700 до 1000 метрів та більше. Майже на 80 відс. зношено основне шахтне обладнання, яке за відсутності коштів не модернізується та не оновлюється. Через брак коштів на державних вугледобувних підприємствах не забезпечується належним чином безпека праці. Як наслідок, вугільна галузь є найбільш небезпечною за рівнем травматизму, у т. ч. зі смертельними наслідками, серед виробничих галузей промисловості країни. На кожен мільйон тонн видобутого вугілля в Україні в середньому припадає до 91,7 випадку травмування гірників, що у кілька разів перевищує показники більшості вугледобувних країн світу.

Для запобігання виникненню і мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій на підприємствах вугільної промисловості, здійснення контролю і нагляду за проведенням власниками вугледобувних підприємств профілактичних заходів щодо запобігання аваріям необхідне спеціалізоване формування, яким є Державна воєнізована гірничорятувальна служба у вугільній промисловості України¹ (далі – ДВГРС).

ДВГРС властиві всі проблеми із забезпеченням фінансуванням і матеріально-технічної бази, які на сьогодні є у вугільній галузі. Недостатня забезпеченість ДВГРС основними видами спеціальної техніки та оснащення знижує її спроможність щодо здійснення гірничорятувальних робіт і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВОЄНІЗОВАНОЇ ГІРНИЧО-РЯТУВАЛЬНОЇ СЛУЖБИ У ВУГІЛЬНІЙ ПРОМИСЛОВІСТІ УКРАЇНИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПІДВИЩЕННЯ ТЕХНІКИ БЕЗПЕКИ НА ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю (стаття 3), а також визначає право кожного на належні, безпечні і здорові умови праці (стаття 43). **Обов'язком держави є забезпечення та врегулювання питань створення власником (керівником) підприємства безпечних умов праці, запобігання нещасним випадкам і аваріям, а також здійснення невідкладних заходів щодо рятування людей і матеріальних цінностей тощо.**

¹ Утворена Урядом у 1992 році на базі воєнізованих гірничорятувальних частин Державного комітету по вугільній промисловості (постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1992 № 608).

Правові та організаційні засади проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ та організацій визначає Гірничий закон України² (далі – Гірничий закон). До принципів, на яких базується **державна політика** в гірничодобувній промисловості, Гірничий закон (стаття 7), зокрема, відносить **державне регулювання діяльності суб'єктів гірничих відносин у гірничодобувній промисловості; безпечну експлуатацію гірничих підприємств;** забезпечення захисту прав та інтересів працівників гірничих підприємств.

Статтею 8 Гірничого закону встановлено, що державне регулювання гірничої справи здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

У 2017–2019 роках головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування та реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі було Міненерговугілля³, до повноважень якого згідно з положенням (підпункт 41 пункту 4), зокрема, віднесено участь у реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, в т. ч. **створення функціональної підсистеми цивільного захисту, організація управління та діяльності функціональної підсистеми в єдиній державній системі цивільного захисту, здійснення керівництва створеними Міністерством аварійно-рятувальними службами,** забезпечення їх діяльності тощо.

У вересні 2019 року Уряд прийняв рішення⁴ перейменувати Міністерство екології та природних ресурсів на Мінекоенерго, та **реорганізувати Міненерговугілля шляхом приєднання до Мінекоенерго.** Згідно з Положенням про Міністерство енергетики та захисту довкілля України, викладеним в редакції, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 847 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», **Мінекоенерго є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який, зокрема, забезпечує формування та реалізацію державної політики у вугільно-промисловому комплексі.** До основних завдань Міністерства також віднесено участь у реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, зокрема створення функціональної підсистеми цивільного захисту, організація управління та діяльності функціональної підсистеми в єдиній державній системі цивільного захисту, здійснення керівництва утвореними ним аварійно-рятувальними службами, забезпечення їх діяльності.

Створення в разі потреби аварійно-рятувальних служб і здійснення керівництва їх діяльністю передбачено Законом України від 14.10.1992

² Закон України від 06.10.1999 № 1127-XIV.

³ Пункт 1 Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 208.

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади».

№ 2694-ХІІ «Про охорону праці» та віднесено до повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (абзац восьмий частини першої статті 33).

Гірничим законом (частина перша статті 29) встановлено, що для здійснення екстрених і невідкладних заходів на підприємствах вугільної та гірничої галузей для рятування людей, гасіння пожеж, ліквідації наслідків вибухів, раптових викидів вугілля та газу, обвалів гірничих порід і виконання інших робіт, що потребують застосування засобів захисту органів дихання та спеціального оснащення, а також контролю та нагляду за здійсненням власником (керівником) гірничого підприємства профілактичних заходів щодо запобігання аваріям на гірничих підприємствах створюються державні воєнізовані аварійно-рятувальні служби (формування).

Усі гірничі підприємства незалежно від форми власності в період їх будівництва, реконструкції, експлуатації, ліквідації або консервації обслуговуються державними воєнізованими аварійно-рятувальними службами (формуваннями), які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, гірничих підприємств, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством (частина друга статті 29 Гірничого закону).

Положення про аварійно-рятувальні служби (формування) та їх статuti затверджуються відповідними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень (частина третя статті 29 Гірничого закону).

Пунктом 1.1 Положення про Державну воєнізовану гірничорятувальну службу у вугільній промисловості України, затвердженого наказом Міненерговугілля від 19.10.2012 № 815, визначено: ДВГРС здійснює обслуговування гірничих підприємств незалежно від форм власності в період їх будівництва, реконструкції, експлуатації, ліквідації або консервації. Основними завданнями ДВГРС на підприємствах, які обслуговуються, є проведення аварійно-рятувальних робіт під час виникнення надзвичайних ситуацій; ліквідація надзвичайних ситуацій та окремих їх наслідків; виконання робіт із запобігання виникненню та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій та щодо захисту від них працівників та територій підприємств; захист навколишнього природного середовища та локалізація зони впливу шкідливих і небезпечних факторів, що виникають під час аварій та катастроф (пункт 2.1).

Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає, зокрема, повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування.

Кодексом цивільного захисту України встановлено, що до сил цивільного захисту належать аварійно-рятувальні служби (стаття 22), які поділяються у т. ч. на спеціалізовані та неспеціалізовані, при цьому **спеціалізовані професійні аварійно-рятувальні служби, діяльність яких пов'язана**

з організацією та проведенням гірничорятувальних робіт, є вогнізованими (стаття 23).

Необхідно зазначити, що **Кодекс цивільного захисту України містить неузгоджені норми щодо механізму фінансування аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.** Так, згідно з частиною першою статті 79 проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій здійснюється безоплатно. Водночас відповідно до частини дев'ятої статті 79 витрати на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт можуть бути повністю або частково відшкодовані згідно із законом.

При цьому на час аудиту питання визначення механізму відшкодування витрат на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт ні **Кодексом цивільного захисту України, ні іншим законом не врегульовано.** Як наслідок, фінансове навантаження на державний бюджет не зменшено.

З 02.08.2017 набрав чинності Закон України від 01.07.2014 № 1555 «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»⁵ (далі – Закон № 1555), який встановив правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції.

Згідно із Законом № 1555 **державна допомога суб'єктам господарювання** (далі – державна допомога) – це підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності (пункт 1 частини першої статті 1).

Відповідно до пункту 2 розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1555 усі надавачі державної допомоги⁶ протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом зобов'язані подати уповноваженому органу (Антимонопольному комітету України) повідомлення про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які існували на день набрання чинності цим Законом. Водночас пунктом 3 розділу 9 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1555 визначено: чинна **державна допомога**, що існувала на день набрання чинності цим Законом, яка відповідно до рішення уповноваженого органу визнана недопустимою для конкуренції, має бути приведена у відповідність із цим

⁵ Крім частини другої статті 6, частини першої та пунктів 6–10 частини другої статті 8, частини другої статті 14 Закону № 1555, які набрали чинності з дня, наступного за днем його опублікування (тобто з 03.08.2014).

⁶ Органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їх імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами і ініціюють та/або надають державну допомогу (стаття 1 Закону № 1555).

Законом у строк, визначений уповноваженим органом, але не більш як протягом п'яти років з дня набрання чинності цим Законом.

Згідно з рішенням Антимонопольного комітету України від 14.06.2018 № 314-р **державна підтримка за КПКВК 1101100 «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах» Міненерговугілля на здійснення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах не є державною допомогою у значенні Закону № 1555.**

Щодо **фінансування Міненерговугіллям бюджетної програми за КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах»**, то згідно з рішенням Антимонопольного комітету України від 14.05.2019 № 330-р **державна допомога є допустимою у значенні Закону № 1555 після внесення Міненерговугіллям змін до умов її надання і дотримання ряду визначених у цьому рішенні умов.**

Аналіз умов для фінансування бюджетної програми за КПКВК 1101160, сформульованих у рішенні Антимонопольного комітету України від 14.05.2019 № 330-р, засвідчив, що внаслідок незадовільного фінансово-економічного стану виконати ці умови державні вугледобувні підприємства не в змозі. Відповідно, **вже у 2019 році Міненерговугіллю кошти за КПКВК 1101160 у державному бюджеті не передбачено.**

Аналіз нормативно-правової бази засвідчив: **питання функціонування ДВГРС жодного разу не включалося до стратегічних і програмних документів реформування та розвитку вугільної галузі. Як наслідок, не забезпечено її сталої роботи та ефективного виконання завдань ДВГРС.**

Під час аудиту Мінекоенерго на виконання Указу Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» розпочато розроблення чергової Концепції реформування вугільної галузі, яка повинна бути затверджена до 30.04.2020. На підставі цієї Концепції планується розробити Концепцію (Програму) реформування та розвитку (технічного переоснащення) ДВГРС на короткостроковий період (2020–2023 роки), у якій буде передбачено, зокрема, оптимізацію структури та чисельності особового складу ДВГРС, а також враховано світовий досвід з її технічного переоснащення.

Аудит засвідчив, що у 2017–2019 роках законодавство визначало такі джерела формування надходжень ДВГРС: кошти від надання платних послуг; кошти від надходження за договорами постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування; кошти державного бюджету.

Питання надання платних послуг, які надаються на добровільних засадах за зверненнями зацікавлених юридичних осіб за умови, що їх надання не перешкоджає основній діяльності підрозділів ДВГРС, унормовано Урядом у 2012 році⁷. **Питання надходження коштів за договорами постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування не вирішене.**

⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2012 № 849 «Питання надання підрозділами Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості платних послуг».

Статтею 133 Кодексу цивільного захисту України передбачено, що суб'єкти господарювання та окремі території, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі аварійно-рятувальними службами, які пройшли атестацію в установленому порядку. Аварійно-рятувальне обслуговування передбачає надання послуг з проведення відповідних робіт із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (профілактики), локалізації і ліквідації наслідків аварій, інших послуг відповідно до укладеної угоди.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 № 763 затверджено Перелік суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі, **до якого включено такі суб'єкти господарювання у вугільній промисловості:** діючі шахти, а також шахти в період їх будівництва, реконструкції, ліквідації або консервації; розрізи і збагачувальні фабрики.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 5 затверджено Порядок здійснення постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій (далі – Порядок № 5), відповідно до пункту 2 якого, обслуговування передбачає надання послуг з проведення відповідних робіт із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (профілактики), локалізації і ліквідації наслідків аварій, інших послуг відповідно до договору.

Пунктом 5 Порядку № 5 встановлено, зокрема, що обслуговування суб'єктів господарювання, у власності, володінні або користуванні яких перебувають об'єкти, діяльність яких пов'язана з веденням гірничих робіт або експлуатацією гірничих виробок, здійснюється державними воєнізованими аварійно-рятувальними службами. Обслуговування здійснюється на підставі відповідного договору (пункт 6 Порядку № 5). Вартість обслуговування визначається згідно з розрахунком, що є невід'ємною частиною договору на обслуговування. Вартість обслуговування для аварійно-рятувальних служб визначається з урахуванням витрат, пов'язаних з організацією здійснення обслуговування (пункт 9 Порядку № 5).

При цьому пунктом 10 Порядку № 5 визначено: проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, гасіння пожеж здійснюється безоплатно. Витрати на проведення аварійно-рятувальною службою окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, спрямованих на пошук, рятування і захист населення, запобігання руйнуванням і матеріальним збиткам, локалізацію зони впливу небезпечних чинників, ліквідацію чинників, що унеможливають проведення таких робіт або загрожують життю рятувальників, можуть бути повністю або частково відшкодовані відповідно до закону.

Приватні підприємства, керуючись пунктом 10 Порядку № 5, стверджують, що постійне та обов'язкове аварійно-рятувальне обслуговування

повинно бути безкоштовним. На сьогодні у господарських судах розглядаються справи щодо укладання ДВГРС договорів на постійне та обов'язкове аварійно-рятувальне обслуговування з ТОВ «ДТЕК Добропіллявугілля», ТОВ «Шахта Білозерська», ПАТ «Шахтоуправління «Покровське», ПАТ «ДТЕК Павлоградвугілля».

Отже, чинне законодавство не забезпечує повною мірою регулювання питань проведення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на цих підприємствах.

2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНУ ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ, ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВОЄНІЗОВАНОЇ ГІРНИЧО-РЯТУВАЛЬНОЇ СЛУЖБИ У ВУГІЛЬНІЙ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Основним показником, що характеризує стан промислової безпеки та охорони праці, є рівень виробничого травматизму, в т. ч. із смертельним наслідком, який обраховується як співвідношення кількості травмованих до середньооблікової чисельності (на 1 тис. осіб) працюючих.

На підставі даних Мінекоенерго, Державної служби статистики України та Державної служби України з питань праці проаналізовано стан промислової безпеки та виробничого травматизму в Україні. Узагальнені дані про стан виробничого травматизму в Україні у 2017–2019 роках наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Стан виробничого травматизму в Україні у 2017–2019 роках

Показники	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Середньооблікова чисельність працівників, тис. осіб	7630,6	7597,2	7296,7
Кількість травмованих, осіб	4313	4126	3876
Рівень травматизму (на 1 тис. працівників)	0,565	0,543	0,531
Кількість травмованих зі смертельним наслідком, осіб	366	409	422
Рівень травматизму зі смертельним наслідком (на 1 тис. працівників)	0,048	0,054	0,058

Згідно з даними таблиці 1 загальний рівень виробничого травматизму в Україні зменшувався: 2017 рік – 0,565 випадку на 1 тис. працівників, 2018 рік – 0,543 випадку, 2019 рік – 0,531 випадку.

При цьому кількість травмованих і середньооблікова чисельність працівників щороку зменшувалися практично однаковими темпами, тобто рівень охорони праці залишається низьким.

Про низький рівень охорони праці свідчить збільшення випадків (майже на 21 відс.) важкого травматизму зі смертельним наслідком: 2017 рік – 0,048 випадку на 1 тис. працюючих, 2018 рік – 0,054 випадку, 2019 рік – 0,058 випадку. Інформацію про стан виробничого травматизму в галузях економіки України за 2017–2019 роки наведено в таблиці 2.

Стан виробничого травматизму в галузях економіки України за 2017–2019 роки

особи

Галузь	2017 рік		2018 рік		2019 рік	
	всього травмовано	з них загинуло	всього травмовано	з них загинуло	всього травмовано	з них загинуло
Вугільна	780	23	725	21	690	20
Гірничорудна та нерудна	201	9	173	22	160	16
Нафтогазовидобувна та геологорозвідка	20	3	25	1	30	3
Енергетика	121	16	118	11	121	20
Будівництво	224	54	205	54	244	61
Котлонагляд, підйомні споруди	16	9	15	8	14	7
Машинобудування	336	19	364	19	270	20
Металургійна	260	13	244	21	199	13
Хімічна	128	5	105	13	129	15
Транспорт	393	65	338	88	293	75
Зв'язок	57	2	76	3	47	0
Газова промисловість	35	2	32	0	28	3
ЖКГ	155	17	140	17	135	20
Агропромисловий комплекс	537	75	503	67	517	80
Деревообробна промисловість	76	7	67	5	53	5
Легка та текстильна промислов.	23	1	38	1	22	1
Соц.-культурна сфера і торгівля	951	46	958	58	924	63
Разом	4313	366	4126	409	3876	422

Дані таблиці 2 свідчать: серед виробничих галузей економіки **найбільш небезпечною за рівнем травматизму, у т. ч. зі смертельними наслідками, є вугільна галузь. У 2017 році у вугільній галузі травмовано 780 працівників, з яких 23 смертельно, у 2018 році – 725 і 21 працівник, у 2019 році – 690 і 20 відповідно.**

Протягом 2017–2019 років **середньооблікова чисельність працівників державних вугледобувних підприємств зменшувалася: 2017 рік – 46164 особи (15 підприємств), 2018 рік – 41695 осіб (15 підприємств), 9 місяців 2019 року – 38573 особи (14 підприємств).**

Водночас **загальний рівень виробничого травматизму на цих підприємствах є стабільно високим: у 2017 році травмовано 419 осіб (53,7 відс. загального показника по вугільній галузі), у 2018 році – 391 особу (52,4 відс.), за 9 місяців 2019 року – 254 особи (47,1 відс. загального показника по галузі за аналогічний період 2018 року).**

При цьому на державних вугледобувних підприємствах **кількість травмованих зі смертельним наслідком у 2017 році становила 18 осіб із 23 по вугільній галузі, у 2018 році – 11 осіб із 21, за 9 місяців 2019 року – 8 осіб із 17 по галузі за аналогічний період 2018 року.**

Статистичні дані про рівень смертності у результаті аварій на державних вугледобувних підприємствах за 2017–2019 роки свідчать: **на кожен мільйон тонн видобутого вугілля в середньому припадає до 91,7 випадку травмування гірників, у т. ч. 3,1 випадку із смертельними наслідками,**

що перевищує аналогічні показники більшості вугледобувних країн світу.

Головними причинами травматизму у вугільній галузі на державних вугледобувних підприємств є складні гірничо-геологічні умови; низький рівень механізації важких і травмонебезпечних трудових процесів; дефіцит високонадійної контрольної-вимірювальної апаратури; відсутність комплексних систем протиаварійного захисту; низька дисципліна праці тощо.

Як вже зазначалося, ДВГРС здійснює обслуговування гірничих підприємств незалежно від форм власності в період їх будівництва, реконструкції, експлуатації, ліквідації або консервації. Іншої аварійно-рятувальної служби, яка б запобігала виникненню надзвичайних ситуацій, рятувала людей і ліквідовувала аварії в складних гірничо-геологічних умовах підземних виробок, в Україні немає.

До складу ДВГРС входять **Центральний штаб (ЦШ)**, що здійснює загальне керівництво, а також **чотири** воєнізовані гірничорятувальні **загони**, які є професійними гірничорятувальними підрозділами (далі – підрозділи). Місця дислокації підрозділів ДВГРС затверджуються Міністерством і погоджуються ДСНС і залежать від розташування підприємств, що обслуговуються. Середня кількість штатних працівників структурних одиниць ДВГРС щороку зменшується: 2017 рік – 1568 осіб; 2018 рік – 1517 осіб; 2019 рік – 1413 осіб.

ДВГРС обслуговує 82 об'єкти у вугільній галузі, на яких працює від 48,4 до 52,8 тис. підземних робітників, у т. ч. **39 об'єктів державної власності**, підпорядкованих Мінекоенерго (38 шахт, на яких кількість підземних працівників становить від 21,6 до 24,7 тис. осіб, та одну збагачувальну фабрику); **43 приватні об'єкти** (22 шахти, на яких працює від 26,8 до 28,1 тис. підземних працівників, 13 збагачувальних фабрик і 8 інших).

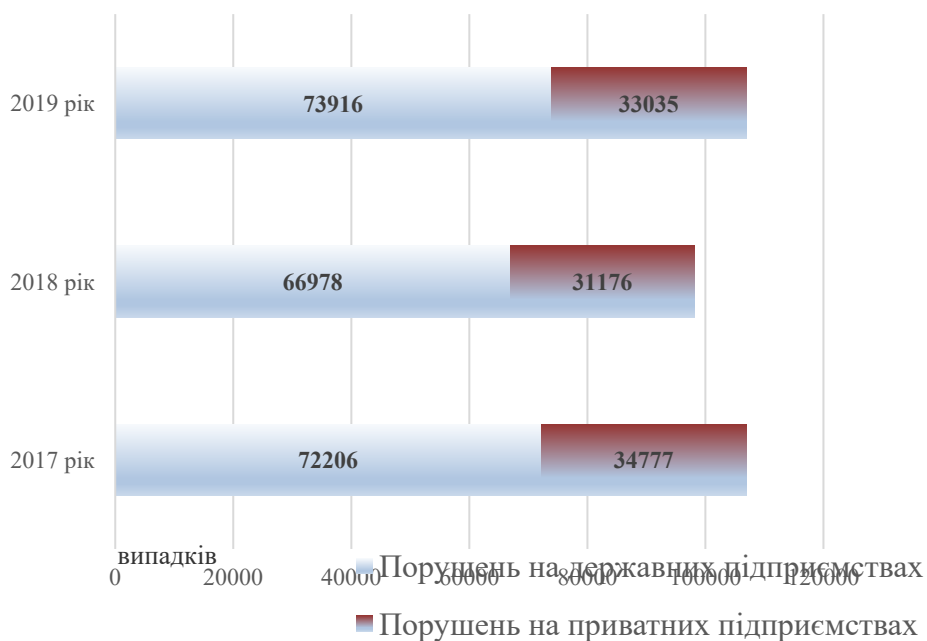
Відповідно до Положення про Державну воєнізовану гірничорятувальну службу у вугільній промисловості України⁸ (далі – Положення про ДВГРС) основними завданнями ДВГРС є виконання робіт із запобігання виникненню та мінімізація наслідків надзвичайних ситуацій, що здійснюється згідно з планами профілактичної роботи ДВГРС на відповідний рік і передбачає, зокрема, перевірку готовності підприємств до порятунку людей та ліквідації аварій; профілактичне обстеження об'єктів щодо стану їх протиаварійного захисту; перевірку стану протиаварійного захисту та готовності об'єктів і підприємств до проведення робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій тощо.

Аудитом встановлено: підрозділами ДВГРС у 2017 році проведено 14561 профілактичне обстеження, у 2018 році – 14749, у 2019 році – 13679. За результатами обстежень виявлено **недоліки та порушення в роботі підприємств вугільної галузі щодо забезпечення заходів із запобігання аваріям та аварійним ситуаціям.**

⁸ Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 19.10.2012 № 815 «Про затвердження Положення про Державну воєнізовану гірничорятувальну службу у вугільній промисловості України».

Діаграма 1 відображає кількість виявлених ДВГРС порушень вимог нормативних документів щодо безпечного ведення робіт під час профілактичних обстежень у 2017–2019 роках.

Діаграма 1. Кількість виявлених ДВГРС під час профілактичних обстежень підприємств у 2017–2019 роках порушень вимог нормативних документів щодо безпечного ведення робіт



Дані діаграми свідчать, що **на державних вугледобувних підприємствах ДВГРС виявлено удвічі більше порушень вимог нормативних документів щодо безпечного ведення робіт, ніж на приватних**: 2017 рік – у 2,1 раза, 2018 рік – у 2,1 раза, 2019 рік – у 2,2 раза.

За даними ДВГРС, **на державних підприємствах стабільно великою є кількість порушень правил експлуатації електрообладнання**. Так, у 2017 році на одному середньостатистичному державному підприємстві виявлено 172 таких порушення, у 2018 році – 165, у 2019 році – 175. Водночас на одному середньостатистичному приватному підприємстві аналогічних порушень виявлено 86, 68 та 92 відповідно.

З року в рік державні підприємства не здійснюють придбання в необхідній кількості засобів виявлення оксиду вуглецю (чадного газу), наявність якого свідчить про пожежу в шахті. У 2017 році забезпеченість державних підприємств індикаторними трубками (СО-0,25) становила 10,5 тис. шт. (лише 21,0 відс. потреби), у 2018 році – 3,4 тис. шт. (лише 5,0 відс. потреби), у 2019 році – 2,1 тис. шт. (5,0 відс. потреби).

За даними ДВГРС, **головна причина виникнення неприпустимих концентрацій метану в гірничих виробках – незабезпеченість об'єктів провітрювання розрахунковою кількістю повітря**. У 2017 році ДВГРС виявлено 162 такі випадки, з яких **119 (73,5 відс.) на державних шахтах**;

у 2018 році – 200, з яких **161** (80,5 відс.) **на державних шахтах**; у 2019 році – 311, з яких **219** (70,4 відс.) **на державних шахтах**.

Станом на **01.01.2020** на всіх підприємствах, які обслуговувала ДВГРС, експлуатувалося 7600 інтерферометрів (прилад для виявлення метану та вуглецю в повітрі) типу ШІ. **Державну повірку не пройшли 1375 таких приладів, з них 1337 (97,2 відс.) належать державним шахтам.** У гірничих виробках шахт експлуатуються 2127 стаціонарних датчиків автоматичного газового контролю, в т. ч. **без продовження термінів експлуатації – 129, з яких 88,4 відс. на шахтах Мінекоенерго.**

Неефективна робота систем зрошення прохідницьких і вугільних комбайнів є причиною третини (35,0 відс.) вибухів і займань метану, що сталися на усіх вугледобувних підприємствах у досліджуваному періоді. Водночас у передбаченому нормативами обсязі **інертним пилом** не укомплектовано жодного державного підприємства. У середньому **забезпеченість державних підприємств цим засобом у 2019 році становила 33,0 відс., а змочувачем вугільного пилу – 18,0 відсотка.**

На державних шахтах гірничі виробки забезпечено пожежно-зрошувальним трубопроводом лише на майже 78 відс., а прокладено трубопроводів не більше 7 відс. плану.

Недостатньо уваги приділяється навчанню працівників правилам застосування саморятівників. **У 2017 році не пройшли повторного навчання в «димових камерах» 57,0 відс.** передбачених відповідними планами робітників, **у 2018 році – 50,0 відс., у 2019 році – 74,0 відсотка.** Повторне навчання правилам застосування саморятівників пройшли всі робітники згідно з планом.

До передбачених Положенням про ДВГРС робіт із запобігання виникненню та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій також належить участь особового складу ДВГРС у навчанні та тренуванні членів об'єктових **допоміжних гірничорятувальних команд** (далі – ДГК), які **створюються із працівників підприємств галузі без відриву від виробництва.**

Державними вугледобувними підприємствами у 2017–2019 роках належних умов для навчання та тренування членів ДГК не створено. Нормативним вимогам не відповідає кожне друге приміщення шахтних гірничорятувальних станцій (17, або 52,0 відс.), більше половини з наявних навчально-тренувальних полігонів (18, або 56,0 відс.) і майже половина «димових камер» (15, або 47,0 відсотка). Графіки підприємств з відновлення приміщень шахтних гірничорятувальних станцій, навчально-тренувальних полігонів і «димових камер» систематично не виконуються.

Стан забезпечення державними підприємствами ДГК з року у рік незадовільний, що може ускладнити виконання заходів з ліквідації аварій на початковому етапі виникнення та, як наслідок, **призвести до збільшення людських і матеріальних втрат.**

Через зазначені вище недоліки **щороку збільшувалась кількість виявлених ДВГРС при періодичних профілактичних обстеженнях**

підприємств аварійно небезпечних ситуацій, які загрожували життю людей і могли призвести до аварій: 2017 рік – 2396 випадків, 2018 рік – 2564 випадків, 2019 рік – 3038 випадків. Переважну більшість надзвичайних ситуацій виявлено на державних підприємствах. Так, за майже однакової кількості державних і приватних об'єктів, які обслуговує ДВГРС (39 і 43 відповідно), загальна кількість виявлених аварійно небезпечних ситуацій на державних об'єктах вища у 2017 році – у 3,1 раза, у 2018 році – у 3,1 раза, у 2019 році – у 2,5 раза, ніж на приватних об'єктах.

Протягом періоду, що перевірявся, на вугледобувних підприємствах кількість аварій та аварійних ситуацій (далі – надзвичайних ситуацій) щороку зростала: 2017 рік – 24, 2018 рік – 37, 2019 рік – 42. Інформацію про види та фактичну кількість надзвичайних ситуацій, до ліквідації яких у 2017–2019 роках залучалися підрозділи ДВГРС, наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

**Види та кількість надзвичайних ситуацій, до ліквідації яких
у 2017–2019 роках залучалися підрозділи ДВГРС**

Вид надзвичайної ситуації	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Вибух метано-повітряної суміші	3	2	2
Екзогенна пожежа*	4	6	5
Ендогенна пожежа**	1	-	-
Обвалення гірничих порід	2	3	4
Раптові викиди вугілля і газу	1	-	1
Раптовий прорив води, затоплення виробок	-	1	2
Аварії на поверхні, всього	-	3	9
<i>у тому числі пожежі</i>	-	3	9
Зупинка вентиляційної установки головного провітрювання	1	4	2
Загальне шахтне відключення електроенергії	6	10	1
Загазовування гірничих виробок	-	-	3
Невіїзд робітників з шахти	3	1	6
Застрявання підйомної ємності або обрив каната	-	1	1
Груповий нещасний випадок	2	6	5
Ураження людини електрострумом	1	-	-
РАЗОМ	24	37	41
Виклики місцевих адміністрацій	-	-	1
ВСЬОГО	24	37	42

* Екзогенні пожежі виникають від зовнішніх теплових імпульсів

** Ендогенні пожежі виникають від самозаймання корисної копалини

Дані таблиці 3 свідчать, що у 2017 році ДВГРС залучалася до ліквідації 13 аварійних ситуацій і 11 аварій, із небезпечних зон виведено і евакуйовано 2283 особи (у т. ч. без ознак життя – 30). У 2018 році – до ліквідації 22 аварійних ситуацій і 15 аварій, із небезпечних зон виведено і евакуйовано 3244 особи (у т. ч. без ознак життя – 25). У 2019 році – 19 аварійних ситуацій і 23 аварій, із небезпечних зон виведено і евакуйовано 2808 осіб (у т. ч. без ознак життя – 11).

За 2017–2019 роки реанімаційно-протишоковими групами ДВГРС надано невідкладну меддопомогу 2294 працівникам, у т. ч. 493 важко травмованим, з яких 160 виведено з критичних станів на догоспітальному етапі.

Інформацію про причини надзвичайних ситуацій, до ліквідації яких у 2017–2019 роках залучалися підрозділи ДВГРС, наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

**Причини та кількість надзвичайних ситуацій,
до ліквідації яких у 2017–2019 роках залучалися підрозділи ДВГРС**

Причини виникнення надзвичайних ситуацій	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Порушення технології ведення робіт виконавцем	9	9	14
Несправне електрообладнання	9	10	9
Несанкціоноване застосування відкритого вогню	1	1	1
Невідповідність технології умовам ведення робіт	-	2	2
Порушення провітрювання	2	-	1
Порушення іскробезпеки, або фрикційне тертя	-	5	5
Самозаймання вугілля	1	2	-
Природні аномалії	-	6	2
Несанкціоноване проникнення в гірничі виробки	-	1	1
Інші	2	1	7
ВСЬОГО	24	37	42

Дані таблиці 4 свідчать, що у 2017–2019 роках основними причинами виникнення надзвичайних ситуацій були порушення технології ведення робіт виконавцем (2017 рік – 9 випадків, або 37,5 відс., 2018 рік – 9 випадків або 24,0 відс., 2019 рік – 14 випадків, або 33,0 відс.); несправне електрообладнання (2017 рік – 9 випадків, або 37,5 відс., 2018 рік – 10 випадків, або 27,0 відс., 2019 рік – 9 випадків, або 21,4 відс.); несанкціоноване застосування відкритого вогню (по 1 випадку щороку).

За оцінками ДВГРС, через неправильні дії працівників, їх неналежну підготовку кількість надзвичайних ситуацій щороку зростає: 2017 рік – 10 випадків, 2018 рік – 16, 2019 рік – 21 випадок.

Чинним законодавством не передбачено повноважень ДВГРС для застосування заходів адміністративного впливу до посадових осіб підприємств щодо забезпечення ними виконання вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці, накладення штрафних санкцій або призупинення діяльності підприємств у разі невиконання вимог із забезпечення безпеки праці та виробничої діяльності.

Згідно з Положенням ДВГРС має право лише надавати керівникам і власникам підприємств, що обслуговуються, письмові пропозиції щодо поліпшення протипожежного захисту об'єктів і підвищення готовності до рятування людей і ліквідації аварій, усунення виявлених порушень щодо провітрювання шахт, пилогазового режиму, відхилень від проєктів з протипожежного захисту шахт та попередження пожеж від самозаймання вугілля, а також здійснювати контроль за їх виконанням (пункт 3.1); вносити пропозиції керівникам підприємств, що обслуговуються, про вжиття заходів впливу до працівників та посадових осіб, які систематично порушують вимоги нормативно-правових актів з питань охорони праці (пункт 3.1).

Встановлено, що командним складом ДВГРС у 2017 році за результатами 2438 профілактичних обстежень надавалися відповідні пропозиції щодо

усунення порушень вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці, у 2018 році – за 2881 обстеженням, у 2019 році – 3157, але **заходами реагування керівництва підприємств охоплено не всіх порушників:** у 2017 році до відповідальності притягнуто тільки 75,6 відс. порушників (1844 чол.), у 2018 році – 64,5 відс. (1859 чол.), у 2019 році – 66,0 відс. (2084 чоловіка). Як наслідок, **безпека праці та виробничої діяльності на підприємствах належним чином не забезпечувалася, що створювало ризики виникнення надзвичайних ситуацій.**

Довідково. На шахті «Північна» ДП «Торецькугілля» 08.02.2017 сталася ендегенна пожежа, ліквідація якої тривала 119,3 години. При цьому наприкінці 2016 року за результатами профілактичного обстеження керівникові підприємства видано припис щодо заборони перебування людей у гірських виробках горизонту. На шахті «Новодонецька» ТОВ «ДТЕК Добропіллявугілля» 12.06.2017 стався вибух метано-повітряної суміші. Ліквідація наслідків тривала 478,8 години. При цьому у травні 2017 року командним складом ДВГРС проведено планове профілактичне обстеження гірничих виробок шахти та видано припис, у якому зазначалось: виїмкову дільницю не забезпечено розрахунковою кількістю повітря; немає запасного виходу з гірничих виробок; заборонено перебування людей у гірничих виробках, а також ведення робіт із видобутку вугілля на дільниці. Незважаючи на зауваження, керівництво шахти видавало наряди на виконання робіт із видобутку вугілля на цій дільниці, що і призвело до аварії.

Наказом ЦШ ДВГРС від 15.02.2016 № 14/1 затверджено Методичні рекомендації з визначення окремих показників, що характеризують ефективність результатів виконання основних завдань за призначенням (далі – Методичні рекомендації). Щороку, **використовуючи Методичні рекомендації, ДВГРС розраховує загальний економічний ефект своєї діяльності.** Інформацію про загальний економічний ефект діяльності ДВГРС з виконання основних завдань за призначенням у 2017–2019 роках та економічний ефект діяльності, приведений до 1 грн бюджетного фінансування, наведено в таблиці 5.

Таблиця 5

Економічний ефект діяльності ДВГРС з виконання основних завдань у 2017–2019 роках та економічний ефект діяльності, приведений до 1 грн бюджетного фінансування

тис. грн

Показник	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Економічний ефект від оперативно-технічної діяльності (вартість врятованих мат. цінностей)	1372070	4412852	4845446
Економічний ефект від роботи оперативно-медичної служби (можливі витрати держави, пов'язані з особами, які могли загинути, та виплати важко травмованим, які могли отримати інвалідність)	22797,9	21333,4	26495,2
Економічний ефект від діяльності із попередження надзвичайних ситуацій (умовний збиток, якого вдалося уникнути)	7281444	5925920	7695254
Загальний економічний ефект	8676311,9	10360105,4	12567195,2
Фінансування ДВГРС за рахунок держбюджету	287600	290000	289200
Приведений економічний ефект на 1 грн	30,2	35,7	43,5

Дані таблиці 5 свідчать, що **економічний ефект діяльності ДВГРС на 1 грн бюджетного фінансування щороку зростає і у 2017–2019 роках у середньому становив 36,4 гривні**. При цьому, незважаючи на обмежені обсяги фінансування на проведення гірничорятувальних заходів, розрахований **економічний ефект від діяльності з виконання завдань ДВГРС щороку збільшується**. За результатами аналізу звітів про виконання фінпланів ДВГРС за 2017–2019 роки встановлено: надходження коштів від операційної діяльності по ДВГРС становили у 2017 році – 310625,0 тис. грн; у 2018 році – 341500,0 тис. грн; у 2019 році – 370091,0 тис. грн (інформацію наведено в таблиці 6).

Таблиця 6

Надходження коштів та витрати від операційної діяльності ДВГРС

Найменування показника	2017 рік		2018 рік		2019 рік	
	тис. грн	частка, відс.	тис. грн	частка, відс.	тис. грн	частка, відс.
Надходження коштів	310625	-	341500	-	370091	-
Виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	20611	6,6	49437	14,5	76882	20,8
Цільове фінансування	288167	92,8	290000	84,9	290000	78,3
Інші надходження	1847	0,6	2063	0,6	3209	0,9
Витрати	(309812)	-	(340692)	-	(364806)	-

Дані таблиці 6 свідчать, що **кошти державного бюджету залишаються головним джерелом фінансування діяльності ДВГРС**, але їх питома вага в загальних надходженнях щороку зменшувалася: 2017 рік – 92,8 відс.; 2018 рік – 84,9 відс., 2019 рік – 78,3 відсотка. Відповідно, зростали частки інших надходжень, зокрема від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), яка у 2017 році становила 6,6 відс., у 2018 році – 14,5 відс., у 2019 році – 20,8 відсотка.

3. ПЛАНУВАННЯ І ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ПРОВЕДЕННЯ ГІРНИЧО-РЯТУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ І ЗАХОДІВ З ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПІДВИЩЕННЯ ТЕХНІКИ БЕЗПЕКИ НА ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

3.1. Планування та здійснення видатків державного бюджету

Як вже зазначалось, джерелом фінансування ДВГРС є кошти державного бюджету, кошти гірничих підприємств та інші джерела. Отже, планування коштів на утримання та діяльність ДВГРС має здійснюватись як за рахунок коштів державного бюджету, так і інших джерел.

У 2017–2019 роках фінансування гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах здійснювалося Міненерговугіллям за КПКВК 1101100 (з листопада 2019 року – Мінекоенерго за КПКВК 2401100).

Планування видатків на ці заходи здійснювалось Міненерговугіллям на підставі потреби, обрахованої ДВГРС відповідно до штатної чисельності та нормативів, визначених Табелем технічного оснащення ДВГРС. У бюджетних

запитах Міненерговугілля визначало потребу в бюджетних коштах у межах доведених Мінфіном граничних обсягів видатків, які у 2017–2019 роках становили 290,0 млн грн щороку і забезпечували потребу ДВГРС у бюджетних коштах лише частково: 2017 рік – на 48 відс.; 2018 рік – на 58 відс.; 2019 рік – на 62 відсотки.

Водночас, оскільки питання визначення механізму відшкодування витрат ДВГРС на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт не врегульовано, обсяги цих коштів ДВГРС не обраховувалися, отже, не враховувалися при визначенні потреби у бюджетних коштах на відповідні роки. Крім того, при здійсненні розрахунків ні Міненерговугіллям, ні ДВГРС не враховано надходжень від надання платних послуг та інших доходів, отриманих гірничорятувальними загонами. При цьому надходження коштів здійснювалося згідно з укладеними з підприємствами договорами щодо послуг, які надаються постійно.

Таким чином, Міненерговугілля запровадило систему планування витрат на забезпечення діяльності ДВГРС, мета якої – отримання з державного бюджету максимально можливого обсягу коштів. Витрати на аварійно-рятувальне обслуговування комерційних підприємств, кількість яких на час проведення аудиту становила майже 50 відс., покладалися на державний бюджет.

Аудитом встановлено, що з державного бюджету фінансування заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах здійснювалося Міненерговугіллям до 2014 року включно. З 2015 року за ініціативою Мінфіну ці видатки припинено. Як наслідок, на державних вугледобувних підприємствах, які через важкий техніко-економічний стан не мали можливості належно фінансувати такі заходи за рахунок власних коштів, збільшилися темпи зростання показників загального і смертельного травматизму.

У березні 2017 року на шахті «Степова» ДП «Львіввугілля» сталася аварія I категорії, внаслідок якої загинуло 8 працівників і 28 отримало травми різного ступеня тяжкості. Міненерговугілля з метою запобігання аваріям наприкінці березня та у травні 2017 року зверталось до Мінфіну з проханням передбачити в державному бюджеті кошти на фінансування заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах у сумі 200,0 млн гривень⁹. На необхідності виділення коштів на зазначені цілі в сумі 200,0 млн грн наголошувалося у висновку Комісії з перевірки стану забезпечення охорони праці та техніки безпеки на вугільних підприємствах¹⁰.

Мінфін погодив запровадження Міненерговугіллям бюджетної програми за КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах» з обсягом видатків 100,0 млн грн, тобто удвічі меншим. У липні 2017 року після внесення відповідних змін до

⁹ Листи від 29.03.2017 № 01/13-2787, від 24.05.2017 № 04/13-4738.

¹⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.03.2017 № 190-р.

Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»¹¹ видатки в цій сумі за КПКВК 1101160 було затверджено.

При плануванні бюджетних видатків на 2018 рік Міненерговугілля визначило потребу в бюджетних коштах за КПКВК 1101160 у межах доведеного Мінфіном ліміту в сумі **100,0 млн гривень**. При цьому також визначено суму коштів, не забезпечених граничними обсягами (додаткова потреба), яка становила ще 100 млн гривень.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» Міненерговугілля за КПКВК 1101160 затверджено видатки в сумі 100,0 млн грн, але надалі за ініціативою Міністерства Уряд прийняв рішення здійснити перерозподіл цих видатків шляхом зменшення обсягу за КПКВК 1101160 на 100,0 млн грн та збільшення обсягу за КПКВК 1101570 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» на 100,0 млн гривень¹². Перерозподіл коштів унеможливив виконання заходів за КПКВК 1101160, оскільки коштів на заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах не залишилося (у подальшому не виділялися).

При плануванні бюджетних видатків на 2019 рік Мінфіном не передбачено Міненерговугілля граничного обсягу видатків загального фонду за КПКВК 1101160. Відповідно, Міненерговугіллям бюджетний запит на 2019 рік за цією бюджетною програмою не складався. Як наслідок, **у законі про держбюджет на 2019 рік такі видатки не передбачено**. Зазначене обумовлено вимогами Закону № 1555 та позицією АМКУ щодо допустимості державної допомоги для фінансування бюджетної програми за КПКВК 1101160 (розділі I Звіту).

Таким чином, **планування видатків державного бюджету на заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах здійснювалося недосконало і непослідовно**.

Як головний розпорядник бюджетних коштів Міненерговугілля мережею установ та організацій, що отримуватимуть кошти з державного бюджету у 2017–2019 роках, визначало відповідні вугледобувні підприємства (за КПКВК 1101160) та Центральний штаб і загони ДВГРС (за КПКВК 1101100) одержувачами бюджетних коштів, затверджувало їх плани використання бюджетних коштів, зміни до них.

Міненерговугілля у **2017–2019 роках за КПКВК 1101100** (Мінекоенерго за КПКВК 2401100) **відповідно до затверджених ДВГРС планів витрат спрямувало одержувачам бюджетних коштів на відшкодування Пенсійному фонду України 33721,4 тис. грн на виплату і доставку пенсій, призначених на пільгових умовах (пункт 2 Прикінцевих положень Закону України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).**

¹¹ Закон України від 13.07.2017 № 2137 VIII «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

¹² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.08.2018 № 573-р.

Водночас у Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення гірничорядувальних заходів на вугледобувних підприємствах, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 154 (далі – Порядок № 154), і паспортах бюджетної програми на 2017, 2018, 2019 роки такого напрямку витрат немає.

Отже, **Міненерговугіллям (Мінекоенерго) і одержувачами бюджетних коштів у структурі ДГВРС використано з порушенням Порядку № 154 33721,4 тис. грн з державного бюджету.**

Планові показники цих витрат доводились головним розпорядником бюджетних коштів Міненерговугіллям до Мінфіну в річних планах витрат і річних планах використання бюджетних коштів¹³, а фактичні їх суми відображено Центральним штабом і загонами ДГВРС у звітах про виконання планів витрат і звітах про касове використання бюджетних коштів.

Узагальнену інформацію про планові та фактичні показники фінансування видатків державного бюджету, передбачених на проведення гірничорядувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, за бюджетними програмами, що перевірялися у 2017–2019 роках, наведено в таблиці 7.

Таблиця 7

Планові та фактичні показники фінансування видатків державного бюджету за бюджетними програмами, що перевірялися у 2017–2019 роках

тис грн						
Код бюджетної програми	Потреба за бюджетним запитом	Затверджено законом про держбюджет	Затверджено зі змінами	Надійшло коштів	Використано	Повернено до бюджету
2017 рік						
КПКВК 1101100	600213,4	290000,0	290000,0	288167,0	287649,2	517,8
КПКВК 1101160	-	-	100000,0	100000,0	99401,6	598,4
2018 рік						
КПКВК 1101100	500000,0	290000,0	290000,0	290000,0	289998,6	1,4
КПКВК 1101160	200000,0	100000,0	-	-	-	-
2019 рік						
КПКВК 1101100	465433,1	290000,0	-	-	-	-
КПКВК 2401100	-	-	290000,0	290000,0	289162,10	837,9
РАЗОМ	1965646,5	1070000,0	970000	968167,0	966211,5	1955,5

Дані таблиці 7 свідчать: у **2017–2019 роках** на проведення гірничорядувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах із передбачених законами про державний бюджет (із змінами) 970000,0 тис. грн **надійшло 968167,0 тис. грн**

¹³ З конкретизацією напрямку витрат «на виплати пенсії і допомоги» в розділі «Соціальне забезпечення» планів витрат та планів використання бюджетних коштів.

(**99,8 відс.** затвердженої суми), які використано майже у повному обсязі – 966211,5 тис. грн (**99,8 відс.** від суми, що надійшла).

Одержувачами бюджетних коштів не використано та **повернено до держбюджету 1955,5 тис. грн** (0,2 відс. отриманих коштів), у т. ч. у 2017 році – 1116,2 тис. грн; у 2018 році – 1,4 тис. грн; у 2019 році – 837,9 тис. гривень.

Капітальні видатки на зміцнення та розвиток матеріально-технічної бази ДВГРС у **2017–2019 роках** за КПКВК 1101100 **не виділялись**, незважаючи на розраховану потребу в таких коштах у сумі 193,3, 156,8 і 100,0 млн грн відповідно. Як наслідок, ДВГРС не забезпечена апаратурою і устаткуванням, що може негативно вплинути на розвиток та вдосконалення гірничорятувальної справи в цілому.

Аудитом встановлено, що у 2017–2019 роках за КПКВК 1101100 **Міненерговугіллям не забезпечено дотримання помісячного розпису асигнувань загального фонду Державного бюджету України** (за винятком надання кредитів з Державного бюджету України), що **призвело до виплати працівникам ДВГРС заробітної плати з порушенням вимог статті 115 Кодексу законів про працю України та статті 24 Закону України від 24.03.95 № 108 «Про оплату праці»** в частині термінів таких виплат, зокрема, працівникам Центрального штабу – на 816,1 тис. грн, Львівсько-Волинського воєнізованого гірничорятувального (аварійно-рятувального) загону – на 3590,1 тис. грн, Десятого воєнізованого гірничорятувального загону – на 7976,5 тис. грн, Восьмого воєнізованого гірничорятувального загону – на 11223,4 тис. гривень.

3.2. Аналіз паспортів бюджетних програм

Міненерговугілля і Мінфін у 2017–2019 роках не дотримувалися вимог Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 (далі – Правила), у частині термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм за КПКВК 1101100 і КПКВК 1101160.

Міненерговугіллям подано на затвердження (у 2019 році – на погодження) до Мінфіну проект паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101160 з недотриманням встановлених пунктом 3 розділу I Правил термінів: у 2017 році – пізніше на 24 дні¹⁴, у 2018 році – на 15 днів¹⁵, а за КПКВК 1101100 на 2019 рік – пізніше на 14 днів¹⁶, що є **порушенням бюджетного законодавства** (пункт 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України).

Міненерговугіллям і Мінфіном **паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101160 на 2017 рік затверджено¹⁷ з недотриманням терміну, визначеного пунктом 6 розділу I Правил, – пізніше на 91 день,**

¹⁴ Лист Міненерговугілля від 01.11.2017 № 02/13-9928.

¹⁵ Лист Міненерговугілля від 15.02.2018 № 01/13-1267.

¹⁶ Лист Міненерговугілля від 01.03.2019 № 02-/13-2097.

¹⁷ Спільний наказ Міненерговугілля та Мінфіну від 28.11.2017 № 716/974.

що є порушенням бюджетного законодавства (пункт 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України). **Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101160 на 2018 рік взагалі не затверджено.**

Паспорт бюджетної програми за **КПКВК 1101100 на 2019 рік** затверджено Міненерговугіллям **на 26 календарних днів** пізніше, ніж встановлено пунктом 6 розділу I Правил, що є **порушенням бюджетного законодавства** (пункт 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України).

Крім того, у порушення пунктів 3, 5 і 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536, **результативні показники**, визначені в паспортах бюджетної програми за **КПКВК 1101100**, належно **не характеризують** ступеня досягнення мети, виконання завдань бюджетної програми, не висвітлюють у повному обсязі результатів діяльності головного розпорядника щодо реалізації гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах.

Так, метою бюджетної програми за КПКВК 1101100 визначено, зокрема, соціальну захищеність особового складу ДВГРС. Водночас жодним із результативних показників бюджетної програми ця мета не охарактеризована. Серед показників затрат, визначених у кількості 18 од., немає показників обсягів робіт, які необхідно виконати протягом бюджетного року в розрізі завдань ДВГРС. Показники затрат жодним чином не висвітлюють інформації про загальний обсяг робіт, які необхідно виконати ДВГРС у поточному та наступних роках. Інформацію про кількість об'єктів, що обслуговуються, помилково наведено в показниках продукту. Серед показників ефективності показника середніх витрат на ліквідацію однієї надзвичайної ситуації немає.

3.3. Діяльність відомчих комісій

У 2017–2018 роках та до вересня 2019 року в Міненерговугіллі на постійній основі функціонували дві відомчі комісії, які залучалися до управління бюджетними коштами на проведення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101100) і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101160): Комісія з відбору вугледобувних підприємств для одержання та розподілу коштів за бюджетною програмою «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах»¹⁸ (далі – Комісія з відбору підприємств); Галузева комісія Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (далі – Галузева комісія)¹⁹.

Згідно з положеннями про комісії метою утворення Комісії з відбору вугледобувних підприємств є організація бюджетного процесу за КПКВК 1101160, Галузевої комісії – здійснення ефективного управління

¹⁸ Наказ Міненерговугілля від 02.06.2011 № 177.

¹⁹ Наказ Міненерговугілля від 28.03.2011 № 29.

бюджетними асигнуваннями, передбаченими у державному бюджеті для підтримки вугільної галузі.

Аудитом встановлено, що у положеннях про комісії **не визначено їхнього статусу, але комісії відповідно до положень наділено владно-розпорядчими повноваженнями, які дублюють повноваження** Управління охорони праці, промислової безпеки та цивільного захисту та Департаменту економіки та фінансів Міністерства²⁰ у частині формування та реалізації заходів з охорони праці та безпеки у вугільній промисловості і підготовки пропозицій щодо їх фінансування за рахунок коштів держбюджету. При цьому саме ці структурні підрозділи зобов'язано забезпечувати підготовку матеріалів для розгляду на засіданнях комісій²¹. Головою комісій призначено заступника Міністра Корзуна А. В.

Таким чином, діяльність комісій призводила до **розпорошення відповідальності структурних підрозділів Міненерговугілля за прийняття рішень щодо визначення обсягів і спрямування бюджетних коштів їх одержувачам.** Крім того, підготовка матеріалів до розгляду, проведення засідань комісій, оформлення результатів їх рішень відтерміновували виділення бюджетних коштів, що **негативно позначалося на їх використанні.**

Положенням про Міненерговугілля передбачено право Міністерства, зокрема, утворювати комісії та робочі групи для виконання покладених на нього завдань (підпункт 3 пункту 6). Водночас Законом України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи при міністерстві утворюються лише для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності (частина сьома статті 14). Відповідно, такі органи не можуть мати владно-розпорядчих повноважень.

Крім того, **порядками використання бюджетних коштів за КПКВК 1101100 і 1101160 не передбачено участі жодної із зазначених комісій у розподілі та використанні бюджетних коштів.**

Отже, утворення та наділення владно-розпорядчими повноваженнями комісій здійснено Міненерговугіллям з порушенням Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», що призвело до дублювання функцій структурних підрозділів Міненерговугілля та розпорошення відповідальності за ухвалені рішення про використання бюджетних коштів.

Слід зазначити, що Рахункова палата за результатами попередніх аудитів неодноразово вказувала Міненерговугіллю на **неправомірність надання Галузевій комісії владно-розпорядчих повноважень та рекомендувала ліквідувати її, але жодних заходів реагування не вжито.**

²⁰ Положення про Департамент економіки і фінансів затверджено Міністром Насаликом І. С. 02.07.2016 та 16.02.2017; наказом Міненерговугілля від 10.12.2018 № 621.

²¹ Управління охорони праці, промислової безпеки та цивільного захисту – для Комісії з відбору вугледобувних підприємств і Комісії з охорони праці; Департамент економіки та фінансів – для Галузевої комісії.

Аудитом також виявлено організаційні недоліки в роботі комісії. Наприклад, майже весь період, охоплений аудитом (до 19.02.2019), обов'язки голови Галузевої комісії виконував заступник Міністра²², а не перший заступник Міністра, як це передбачено положенням про комісію. Майже рік (з 17.05.2018 по 19.02.2019) персональний склад Галузевої комісії у зв'язку з ротацією кадрів вчасно не оновлювався.

3.4. Стан внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту

Бюджетним кодексом України (стаття 26) встановлено: **розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.**

Аудит засвідчив, **що систему внутрішнього контролю в Міненерговугіллі належно не сформовано.**

Міненерговугіллям належно не забезпечено організації діяльності і визначення завдань на відповідні роки. Так, план роботи Міністерства на 2017 рік затверджено через два місяці і 20 днів від початку планового періоду, на 2018 рік – через 6 місяців, на 2019 рік – через майже два місяці²³. Річні комплексні програми поліпшення стану охорони праці та промислової безпеки державних підприємств, програми поліпшення стану протипожежного захисту поверхневих комплексів та гірничих виробок, програми удосконалення системи вентиляції та підвищення рівня провітрювання гірничих виробок шахт погоджувалися Міністерством з недотриманням термінів звітних періодів – пізніше від одного до трьох місяців.

Окремі структурні підрозділи Міненерговугілля²⁴ діяли на підставі положень, які в порушення вимог інструкції з діловодства²⁵ в установленому порядку в Міненерговугілля не зареєстровано та не обліковано.

Відповідальним та єдиним виконавцем бюджетних програм за КПКВК 1101100 та 1101160 Міненерговугілля визначило Управління охорони праці, промислової безпеки та цивільного захисту, до функцій якого згідно з наказами та положенням про це управління не віднесено забезпечення цільового та ефективного використання бюджетних коштів.

²² З 26.07.2016 – Светелік О. Д. (наказ Міненерговугілля від 26.07.2016 № 471); з 10.08.2016 – Корзун А. В. (наказ Міненерговугілля від 10.08.2016).

²³ Накази Міненерговугілля від 20.02.2017 № 135 (на 2017 рік), від 06.06.2018 № 303 (на 2018 рік), від 29.01.2019 № 32 (на 2019 рік).

²⁴ Департамент внутрішнього аудиту, Департамент бюджетного фінансування та звітності, Департамент вугільно-промислового комплексу, Департамент економіки та фінансів (до 10.12.2018).

²⁵ Пункт 39 Інструкції з діловодства у центральному апараті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, затвердженої наказом Міненерговугілля від 09.06.2012 № 603 (зі змінами); пункт 29 Інструкції з діловодства у Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України, затвердженої наказом Міненерговугілля від 09.10.2018 № 507.

У порушення пункту 5 Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2018 № 205, згідно з яким фінансовий план суб'єктів господарювання підлягає затвердженню до 1 вересня року, що передує плановому, **фінансові плани структурних підрозділі ДВГРС затверджувались пізніше визначеного строку більш як на 5 місяців** (на 2017 рік – 13.03.2017; на 2018 рік – 14.03.2018; на 2019 рік – 11.04.2019)²⁶.

У 2017–2019 роках Департаментом внутрішнього аудиту Міненерговугілля не проводилися аудит безпосередньої діяльності **структурних підрозділів Міненерговугілля**, відповідальних за організацію та виконання функцій забезпечення належного використання коштів держбюджету, передбачених на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, аудити використання бюджетних коштів за КПКВК 1101100 і КПКВК 1101160.

Через відсутність контролю та бездіяльність Міненерговугілля ефективну систему внутрішнього контролю у ДВГРС та на державних підприємствах вугільної галузі не створено.

Міненерговугілля (Мінекоенерго) не зверталось до ДВГРС щодо провадження її діяльності відповідно до Основних засад внутрішнього контролю, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062, або утворення структурного підрозділу внутрішнього аудиту згідно з Порядком № 1001. До установчих документів Центрального штабу відповідні зміни Міністерством також не вносились. Центральний штаб не звертався до Міненерговугілля (Мінекоенерго) щодо формування відділу внутрішнього аудиту. Відповідно, **у структурі ДВГРС на час аудиту не створено структурних підрозділів внутрішнього аудиту**. Більше того, з 01.12.2018 затвердженим Міненерговугіллям штатним розписом Центрального штабу не передбачено навіть посади провідного бухгалтера-ревізора з безпосереднім підпорядкуванням начальнику ДВГРС, що унеможливило здійснення в'їзних контрольних-ревізійних заходів з питань фінансово-господарської діяльності загонів ДВГРС. Отже, у 2017–2019 роках перевірки фінансово-господарської діяльності підрозділів ДВГРС за участі працівників Центрального штабу не проводились.

Така сама ситуація і на державних вугледобувних підприємствах. На ДП «Мирноградвугілля» відділ внутрішнього аудиту не утворено. На підприємстві функціонує контрольний-ревізійний відділ (штатна чисельність – дві одиниці, станом на 27.05.2019 у відділі працювала одна посадова особа), яким перевірки використання бюджетних коштів, аудити ефективності, фінансові аудити та аудити відповідності не планувались і не здійснювались. **В організаційній структурі ДП «Волинськвугілля» також**

²⁶ Лист Міненерговугілля від 02.03.2017 № 04/13-1884; 23.02.2018 № 04/13-1572; 26.03.2019 № 04/13-2959.

немає підрозділу внутрішнього аудиту. У 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року повноваження зі здійснення внутрішнього аудиту на посадових осіб підприємства не покладались. На ДП «Селидіввугілля» у липні 2018 року створено відділ внутрішнього аудиту (штатна чисельність – 3 од., фактична – дві). Аудит ефективності цим відділом не проводився. На ДП «Львіввугілля» з червня 2018 року діє відділ внутрішнього аудиту, але аудити ефективності не проводилися.

4. ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ПРОВЕДЕННЯ ГІРНИЧОРЯТУВАЛЬНИХ ЗАХОДІВ І ЗАХОДІВ З ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПІДВИЩЕННЯ ТЕХНІКИ БЕЗПЕКИ НА ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

4.1. Використання коштів державного бюджету за КПКВК 1101160

Як вже зазначалося, бюджетну програму за КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах» з обсягом бюджетних призначень у сумі 100,0 млн грн **передбачено** в державному бюджеті на 2017 рік **лише в серпні** (після внесення відповідних змін до закону про державний бюджет).

У серпні 2017 року Уряд вніс зміни²⁷ до затвердженого ще у 2011 році Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах²⁸ (далі – Порядок № 398). Згідно з пунктом 2 Порядку № 398 **одержувачами бюджетних коштів є вугледобувні підприємства державної форми власності або господарські товариства з видобутку вугілля, 100 відс. акцій яких належить державі (далі – підприємства)**. Пунктом 3 Порядку № 398 визначено: **кошти спрямовуються на придбання засобів колективного захисту (приладів, систем, засобів контролю за параметрами шахтної атмосфери та дегазації), засобів індивідуального захисту (саморятівників у комплекті з регенеративними патронами, головних акумуляторних світильників)**.

Надалі Міненерговугілля **самостійно вирішило, що усі кошти буде спрямовано тільки на придбання засобів індивідуального захисту (саморятівників), стан забезпечення якими на підприємствах незадовільний**. При цьому стан забезпечення підприємств засобами колективного захисту Міненерговугілля оцінило як задовільний.

Визначення потреби підприємств у засобах індивідуального захисту, відбір підприємств, розподіл обсягів фінансування між ними **організовано Міненерговугіллям неефективно, цей процес затягнувся до кінця жовтня 2017 року, а фінансування одержувачів бюджетних коштів розпочалося лише в грудні 2017 року**.

²⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 720.

²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 398.

Інформацію про стан забезпечення підприємств засобами індивідуального захисту (саморятівниками) та використання коштів за КПКВК 1101160 наведено у таблиці 8.

Таблиця 8

Стан забезпечення вугледобувних підприємств засобами індивідуального захисту (саморятівниками) та використання коштів за КПКВК 1101160

Підприємство	Потреба/ наявність, од.	Рівень забезпеченості станом на 01.09.2017 (відс.)	Виділено коштів, тис. грн	Використано, тис. грн	Повернено до бюджету, тис. грн	Придбано саморятівників, од.	Рівень забезпеченості станом на 01.03.2018 (відс.)
ДП «Львіввугілля»	5205/2030	45,0	25175	25175,0	0,0	2651	89,9
ДП «Селидіввугілля»	5968/2740	45,9	18829	18828,8	0,2	1982	79,1
ДП «Мирноградвугілля»	3280/700	21,3	14332	14325,9	6,1	1508	67,3
ПАТ «Лисичанськвугілля»	2663/1325	49,8	10321	10321,0	0,0	1087	90,6
ДП «Шахтоуправління «Південнодонбаське № 1»	2104/695	33,0	10072	10069,9	2,1	1060	83,4
ДП «Первомайськвугілля»	2872/1337	46,6	6254	6254,0	0,0	659	69,5
ДП «Волиньвугілля»	1105/349	31,5	5226	5225,0	1,0	550	81,4
ДП «Торецьквугілля»	3115/1277	41,0	5041	5041,0	0,0	531	58,0
ДП «Шахта ім. М. С. Сургая»	1881/987	52,5	4750	4161,0	589,0	438	75,8
ДП «ВК Краснолиманська»	2506/1488	59,4	-	-	-	-	-
ПАТ «Шахта «Надія»	484/207	43,0	-	-	-	-	-
Разом	31183/13135	42,1	100000,0	99401,6	598,4	10466	-

Дані таблиці 8 свідчать, що за наявності на всіх підприємствах потреби у саморятівниках ДП «Шахта «Надія» і ДП «ВК «Краснолиманська» Міненерговугілля кошти на їх придбання не виділило, мотивуючи тим, що ці підприємства прибуткові. Відповідно, кошти розподілено між рештою (дев'ятьма) підприємств і використано майже в повному обсязі (99401,6 тис. грн або 99,4 відсотка). До бюджету повернено 598,4 тис. грн, з яких **589,0 тис. грн** повернуло ДП «Шахта ім. М. С. Сургая». Цей залишок утворився **через некоректний розрахунок суми попередньої оплати за договором поставки саморятівників.**

За рахунок бюджетних коштів підприємствами **придбано 10466 одиниць саморятівників**, що значно покращило стан забезпечення засобами індивідуального захисту. Так, підприємства забезпечено саморятівниками від 58,0 відс. (ДП «Торецьквугілля») до 90,6 відс. (ПАТ «Лисичанськвугілля»). Шість підприємств забезпечено саморятівниками більш як на 75 відсотків.

Порядком № 398 передбачено: **придбання за рахунок бюджетних коштів засобів колективного та індивідуального захисту здійснюється за умови постачання їх безпосередньо виробниками (пункт 5).** Результати аудиту свідчать, що усі 9 підприємств придбавали саморятівники (модель ШСС-1П KS) у ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД», яке є офіційним дилером їх виробника DEZEGA SP GUVENLIK SAN.ve TIC. A.S. (Туреччина).

Довідково. Саморятівники моделі ШСС-1П KS – основний засіб індивідуального захисту, яким комплектували всі вітчизняні вугледобувні підприємства. Ця модель вироблялася в м. Донецьку на ПАТ «Донецький завод гірничорятувальної апаратури». На сьогодні виробничі потужності підприємства розташовано на тимчасово непідконтрольній

українській владі території – і офіційних поставок продукції в Україну не здійснюється, але таку модель саморятівника виробляє DEZEGA SP GUVENLIK SAN.ve TIC. A.S. (Туреччина).

Слід зазначити, що придбання підприємствами саморятівників здійснювалося після проведення відповідних процедур закупівель, при цьому сім підприємств придбали їх за результатами відкритих торгів, а два – за переговорною процедурою закупівлі. Встановлено, що тендерними комітетами тих підприємств, які проводили відкриті торги (сім підприємств), затверджено тендерну документацію, яка містила посилення на конкретну марку саморятівника ізолюючого типу ШСС-1П KS без достатніх обґрунтувань та визначала конкретні технічні характеристики і габаритні розміри саме такого виробу, що виключало можливість придбання підприємствами саморятівника альтернативного типу чи марки. Отже, обмежено конкуренцію потенційних учасників закупівель, що є порушенням вимог пункту 3 частин другої і четвертої статті 22 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі», і бюджетні кошти в сумі 83855,6 тис. грн, сплачені за укладеними після цих закупівель договорами, використано з порушенням законодавства.

Довідково. За фактом привласнення державних коштів шляхом обмеження кола учасників проводиться досудове розслідування, яке 31.05.2017 зареєстровано в ЄРДР за № 4201700000001759. У ЄРДР також зареєстровано ухвалу Галицького районного суду м. Львова від 06.12.2018 по справі № 461/5920/18, якою експерту Львівського НД експертного-криміналістичного центру доручено провести товарознавчу експертизу щодо визначення ринкової вартості саморятівника шахтного ізолюючого типу ШСС-1П KS.

Встановлено: ДП «Львівугілля» порушено вимоги частини четвертої статті 36 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII «Про публічні закупівлі» щодо зміни істотних умов договору після його підписання. Так, після укладення з ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» договору закупівлі, який визначив умови розрахунків (перерахування коштів після поставки товару), додатковою угодою передбачено 100-відсоткову попередню оплату. Таким чином, кошти державного бюджету в сумі 25175,0 тис. грн за цим договором використано з порушенням законодавства.

Аудит засвідчив: ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» вчасно (до кінця бюджетного року) не виконало умов трьох договорів поставки саморятівників на загальну суму 42421,4 тис. грн, яку перераховано йому підприємствами як попередню оплату (ДП «Селидівугілля» – 17774,5 тис. грн; ДП «Мирноградугілля» – 14325,9 тис. грн; ПАТ «Лисичанськвугілля» – 10321,0 тис. гривень). Отже, порушено вимоги умов договорів купівлі-продажу та статті 663 Цивільного кодексу України. Зобов'язання ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» виконало в повному обсязі лише в першому кварталі 2018 року.

За фактами невчасного виконання ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» умов договорів поставки саморятівників державними підприємствами проводилась претензійно-позовна робота, але на час аудиту розраховані за договорами суми

пені, штрафів та судового збору (52850,0 тис. грн) з ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» не стягнуто²⁹.

ПАТ «Лисичанськвугілля» в порушення абзацу першого пункту 3 розділу III Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженого наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44, у бюджетній звітності за 2017 рік (звіт форми № 7д) також **не відобразило дебіторської заборгованості**, що утворилася внаслідок невчасної поставки саморятівників на суму **10321,0 тис. гривень**.

Законом України від 14.10.92 № 2694 «Про охорону праці» передбачено, що для підприємств, незалежно від форми власності, витрати на охорону праці становлять не менше 0,5 відс. фонду оплати праці за попередній рік. На підприємствах, що утримуються за рахунок бюджету, розмір витрат на охорону праці встановлюється у колективному договорі.

У порушення вимог пункту 9.14 колективного договору³⁰ щодо спрямування ДП «Мирноградвугілля» частини коштів від реалізації вугільної продукції (у розмірі не менш як 3 відс.) на придбання засобів індивідуального та колективного захисту за три роки із загального обсягу коштів, отриманих від реалізації вугільної продукції (1777788,5 тис. грн), підприємством на зазначені цілі спрямовано лише 20789,5 тис. грн (замість 53333,7 тис. гривень). Як наслідок, за три роки трудовий колектив підприємства недоотримав засобів індивідуального та колективного захисту на суму 32544,2 тис. гривень.

4.2. Використання коштів державного бюджету за КПКВК 1101100 (КПКВК 2401100)

Центральний штаб ДВГРС

Центральний штаб ДВГРС³¹ (ЦШ ДВГРС) забезпечує загальне керівництво професійними гірничорятувальними підрозділами ДВГРС і розташований у м. Мирнограді. Поточне (оперативне) управління ЦШ ДВГРС здійснює начальник, який одночасно очолює ДВГРС. До структури ЦШ ДВГРС входить адміністративний апарат ДВГРС (начальник ЦШ та шість його

²⁹ У т. ч. **47072,1 тис. грн** за договором з ПАТ «Лисичанськвугілля» (Господарський суд Луганської області ухвалою від 18.06.2018 позовну заяву ПАТ «Лисичанськвугілля» залишив без розгляду у зв'язку з неоплаченим судовим збором); **4622,5 тис. грн** – за договором з ДП «Селидіввугілля» (судова справа за апеляційною скаргою ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» на рішення Господарського суду м. Києва від 07.02.2019 розглядається Північним апеляційним господарським судом); **1155,4 тис. грн** – за договором з ДП «Мирноградвугілля» (рішенням Господарського суду м. Києва від 24.10.2018 позовні вимоги ДП «Мирноградвугілля» задоволено, Північний апеляційний господарський суд і Касаційний господарський суд у задоволенні скарг ТОВ «ЗАХИСТПРОМТРЕЙД» відмовили, рішення виконується Печерським районним відділом Державної виконавчої служби м. Києва).

³⁰ Зареєстрований розпорядженням Димитровського міського голови від 10.04.2007 № 28.

³¹ Положення про Центральний штаб Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості, затверджене наказом Міненерговугілля від 05.05.2016 № 299, з 13.12.2019 діє Положення, затверджене наказом Мінекоенерго від 13.12.2019 № 514.

заступників) та апарат управління ЦШ. До структури апарату управління ЦШ входить 5 служб: оперативно-технічна (два сектори, 8 шт. од.), оперативно-медична (один сектор, 2 шт. од.), виробничо-профілактична (один відділ, 3 шт. од.), фінансово-економічна (три відділи, 13 шт. од.), з кадрових і соціальних питань (два відділи і сектор, 10 шт. од.); провідний інженер-програміст (1 шт. од.); юридичний відділ (2 шт. одиниці)³².

Управління діяльністю служб забезпечують заступники начальника ДВГРС відповідно до затвердженого ним розподілу.

Фактична середньооблікова кількість працівників ЦШ ДВГРС у 2017–2019 роках становила 29 од. і була меншою, ніж визначено у штатних розписах, у 2017 і 2018 роках – на 17 осіб, у 2019 році – на 14 осіб.

Як наслідок, щороку штучно утворювалась економія фонду заробітної плати, яка була додатковим джерелом виплат на оплату праці.

При цьому **третина працюючих в апараті управління ЦШ (34,5 відс. середньооблікової чисельності) обіймала керівні посади** (начальники секторів та відділів), що зменшувало продуктивність використання кадрового потенціалу.

Середньомісячна заробітна плата працівників ЦШ ДВГРС з 2017 року (13077 грн) до 2019 року (17897 грн) зросла на 4820 тис. грн (на 7,3 відсотка). Середньомісячна заробітна плата працівників адміністративного апарату ДВГРС та головного бухгалтера ЦШ у 2017 році становила 31764 грн, у 2018 році – 37517 грн, у 2019 році – 40019 грн; працівників ЦШ у 2017 році – 8094 грн, у 2018 році – 10221 грн, у 2019 році – 11794 гривні.

У 2017–2019 роках **ЦШ ДВГРС використано 26994,6 тис. грн бюджетних коштів** (2017 рік – 7888,6 тис. грн, 2018 рік – 9375,3 тис. грн, 2019 рік – 9730,7 тис. гривень). До держбюджету як невикористані повернено 6,9 тис. грн (2017 рік – 0,01 тис. грн; 2018 рік – 1,38 тис. грн; 2019 рік – 5,48 тис. гривень). При цьому залишок невикористаних бюджетних коштів у сумі 1,7 тис. грн утворився внаслідок економії, а **5,2 тис. грн повернено через незабезпечення УДКСУ переказу цієї суми** наприкінці 2019 року.

У структурі видатків ЦШ найбільшу питому вагу становлять витрати на оплату праці (2017 рік – 75,6 відс., 2018 рік – 76,4 відс., 2019 рік – 77,5 відс.) і нарахування на неї (2017 рік – 15,8 відс., 2018 рік – 16,3 відс., 2019 рік – 16,2 відсотка).

З метою зменшення фінансового навантаження на Державний бюджет України за рахунок залучення коштів вугледобувних підприємств недержавної форми власності, зокрема за надання ДВГРС послуг із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та покриття в повному обсязі витрат ДВГРС, понесених у період ліквідації надзвичайних ситуацій, ЦШ ДВГРС здійснюється робота з урегулювання цього питання шляхом включення до договорів

³² До проведення антитерористичної операції у 2014 році до структури ДВГРС входило 12 ВГРЗ. З 2015 року на територіях, де органи державної влади виконують свої повноваження у повному обсязі, залишилось чотири ВГРЗ.

на обслуговування підприємств вартості таких витрат. Через недосконалість законодавства позитивних результатів на час аудиту не досягнуто.

**Львівсько-Волинський воєнізований гірничорятувальний
(аварійно-рятувальний) загін ДВГРС**

Львівсько-Волинський воєнізований гірничорятувальний (аварійно-рятувальний) загін ДВГРС (далі – Л-В ВГРЗ) розташований у м. Червонограді³³ і обслуговує **13 гірничих підприємств** (Львівська обл. – 9, Волинська обл. – 4)³⁴, на яких станом на 01.01.2020 працювало **5594 підземні робітники**.

Структура Л-В ВГРЗ: оперативна служба³⁵; оперативно-медична служба; виробничо-профілактична служба; спеціалізовані газоаналітичні лабораторії; служба депресійних, газових і теплових зйомок; служба технічного забезпечення; адміністративний апарат; господарська служба.

Середньооблікова чисельність працівників у Л-В ВГРЗ щороку зменшується (2017 рік – 308 чол., 2018 рік – 300 чол., 2019 рік – 277 чол.), що пов'язано із звільненням³⁶. Середньомісячна заробітна плата зросла з 10032 грн у 2017 році до 10984,7 грн у 2018 році та 12097,8 грн у 2019 році.

У зв'язку з недостатнім фінансуванням **фактична кількість відділень Л-В ВГРЗ (20) не відповідає установленій нормативами (24)**, що може значно збільшити імовірність невиконання покладених завдань.

За останні три роки кількість ліквідованих підрозділами Л-В ВГРЗ надзвичайних ситуацій збільшилася майже в 1,8 раза і становила 15 (у 2017 та 2018 роках – по 4, 2019 рік – 7). Тривалість ліквідації надзвичайних ситуацій – 333,7 год., тобто в середньому по 22,2 год. на один випадок, трудовитрати – 6665,2 люд./год., врятовано матеріальних цінностей на суму **163,7 млн гривень**.

З метою запобігання виникненню та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій у 2017–2019 роках Л-В ВГРЗ виконано 30 робіт неаварійного характеру із застосуванням засобів захисту органів дихання та інших технічних засобів, трудовитрати – 1932,8 люд./год., розгазовано 6922 м виробок, виконано 9850 профілактичних обстежень, виявлено і усунуто 1267 випадків, які загрожували життю людей або могли призвести до аварії.

Потребу в бюджетних коштах Л-В ВГРЗ у 2017–2019 роках забезпечено частково (2017 рік – на 46,3 відс., 2018 рік – на 56,2 відс., 2019 рік – на 61,4 відсотка).

³³ Положення про Львівсько-Волинський воєнізований гірничорятувальний (аварійно-рятувальний) загін, затверджене наказом Міненерговугілля від 04.05.2016 № 296, з 13.12.2019 діє Положення, затверджене наказом Мінекоенерго від 13.12.2019 № 513.

³⁴ Львівська область: ДП «Львіввугілля» (7 шахт), ПАТ «Львівська вугільна компанія», ПАТ «Шахта «Надія»; Волинська область – ДП «Волиньвугілля» (2 шахти), ДП «Шахта № 1 «Нововолинська», ДП «Передпускова дирекція шахти № 10 «Нововолинська».

³⁵ Гірничорятувальні взводи (оперативний – 13 відділень у м. Червоноград та перший – 7 відділень у м. Нововолинськ), оперативний відділ.

³⁶ У зв'язку із закінченням строку трудового договору за угодою сторін з переходом на вищеоплачувану роботу, зміною місця проживання тощо.

Л-В ВГРЗ у 2017–2019 роках отримано 176,9 млн грн бюджетних коштів (2017 рік – 59,2 млн грн, 2018 рік – 58,3 млн грн, 2019 рік – 59,4 млн грн), з них **використано 176,5 млн грн**, у т. ч. на оплату праці і нарахування на заробітну плату – 139,9 млн грн (79,3 відс.), придбання товарів та послуг – 25,8 млн грн (14,6 відс.), інші видатки – 10,8 млн грн (6,1 відс.), **повернено до держбюджету як невикористані 371,8 тис. гривень**. Залишок невикористаних коштів утворився у зв'язку з невиконанням у 2017 році у повному обсязі договорів поставок спецодягу на суму 353,5 тис. грн, ще 18,3 тис. грн – економія від сплати комунальних послуг.

У 2017–2019 роках від надання платних послуг та господарської діяльності **Л-В ВГРЗ надійшло 4837,3 тис. грн**, з них на поточні видатки **використано 4676,8 тис. грн**, у т. ч. на оплату праці і нарахування на заробітну плату – 2406,4 тис. грн (51,5 відс.), придбання товарів та послуг – 1175,2 тис. грн (25,1 відс.), інші видатки – 1095,2 тис. грн (23,4 відсотка).

Протягом періоду, що досліджувався, **капітальні видатки** на придбання обладнання і предметів довгострокового користування **не здійснювалися**. Як наслідок, з передбачених Тимчасовим переліком Львівсько-Волинського воєнізованого гірничорятувального (аварійно-рятувального) загону³⁷ 54 од. автомобільної техніки Л-В ВГРЗ забезпечено на 72,2 відс. (39 од.), спеціальною технікою та оснащенням – на 69,9 відс. (2923 од. з 4182 од. передбачених). Встановлено: **наявні на балансі Л-В ВГРЗ техника і оснащення морально і фізично застарілі**, заміні підлягає 94,9 відс. автомобільної техніки (37 од.) та 100 відс. спеціальної техніки та оснащення.

Десятий воєнізований гірничорятувальний загін ДВГРС

Десятий воєнізований гірничорятувальний загін ДВГРС (далі – 10 ВГРЗ) розташований у м. Мирнограді³⁸ і **обслуговує 40 гірничих підприємств**³⁹ у Донецькій області, на яких станом на 01.01.2020 працювало 23338 підземних робітників.

Структура 10 ВГРЗ: оперативна служба⁴⁰; оперативно-медична служба; виробничо-профілактична служба; спеціалізовані газоаналітичні лабораторії; служба депресійних, газових і теплових зйомок; учбовий навчально-оперативний центр; служба технічного забезпечення; адміністративний апарат; господарська служба.

³⁷ Розроблений відповідно до вимог наказу начальника ЦШ ДВГРС від 09.02.16 № 16, затверджений наказом Міненерговугілля від 08.02.2016 № 65.

³⁸ Положення про Десятий воєнізований гірничорятувальний загін, затверджене наказом Міненерговугілля від 17.11.2016 № 739, з 13.12.2019 діє Положення, затверджене наказом Мінекоенерго від 13.12.2019 № 510.

³⁹ 19 державних підприємств і 21 недержавне.

⁴⁰ Гірничорятувальні взводи (оперативний – 10 відділень у м. Мирноград, перший – 7 відділень у м. Добропілля, другий – 7 відділень у м. Торецьк, третій – 7 відділень у м. Селидове, п'ятий – 9 відділень у м. Вугледар), оперативний відділ, міжрегіональна оперативна служба швидкого реагування.

Середньооблікова кількість працівників 10 ВГРЗ щороку зменшується (2017 рік – 638 чол., 2018 рік – 608 чол., 2019 рік – 570 чол.) внаслідок звільнення працівників через недостатній рівень заробітної плати. Середньомісячна заробітна плата зросла з 9011 грн у 2017 році до 10363,2 грн у 2018 році та до 11395 грн у 2019 році.

У зв'язку з недостатнім фінансуванням **фактична кількість відділень 10 ВГРЗ не відповідає, установленій нормативами**, що може значно збільшити імовірність невиконання покладених на 10 ВГРЗ завдань.

За останні три роки **кількість ліквідованих підрозділами 10 ВГРЗ надзвичайних ситуацій збільшилася в 1,6 раза і на час аудиту становила 42** (2017 рік – 11, 2018 рік – 13, 2019 рік – 18), тривалість ліквідації – 5426,3 год., тобто в середньому 129,2 год. на аварію і аварійну ситуацію, трудовитрати становили 108,7 тис. люд./год., **врятовано матеріальних цінностей на суму 9,7 млрд гривень**.

Крім того, з метою запобігання виникненню та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру протягом 2017–2019 років **10 ВГРЗ виконано 67 робіт неаварійного характеру** із застосуванням засобів захисту органів дихання та інших технічних засобів. Трудовитрати – 19,6 тис. люд./год., розгазовано 26,2 км виробок, виконано 18077 профілактичних обстежень, виявлено 142899 випадків, які загрожували життю людей або могли призвести до аварії.

Потребу в бюджетних коштах 10 ВГРЗ у 2017–2019 роках забезпечено частково (на 44,1, 47,1 та 60,7 відс. відповідно). **У 2017–2019 роках отримано 330,5 млн грн** для здійснення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах (2017 рік – 110,7 млн грн, 2018 рік – 108,9 млн грн, 2019 рік – 110,9 млн грн), з них **використано 329,6 млн грн**, у т. ч. на оплату праці і нарахування на заробітну плату – 282,2 млн грн (85,6 відс.), придбання товарів та послуг – 30,5 млн грн (9,3 відс.), інші видатки – 16,9 млн грн (5,1 відс.), **повернено до державного бюджету як невикористані 838,3 тис. гривень**.

Через відсутність у 10 ВГРЗ належної системи внутрішнього контролю не дотримано у серпні 2018 року вимог пункту 4.3 Положення про преміювання особового складу Десятого воєнізованого гірничорятувального загону ДВГРС за основними результатами діяльності щодо нарахування та виплати премії за наявності дисциплінарного стягнення.

У 2017–2019 роках **від надання 10 ВГРЗ платних послуг надійшло 84,4 млн грн**, з них **використано 79,9 млн грн: на поточні видатки – 76,8 млн грн**, у т. ч на оплату праці і нарахування на заробітну плату – 39,5 млн грн (59,1 відс.), придбання товарів та послуг – 144,8 тис. грн (0,2 відс.), інші видатки – 37,2 млн грн (40,7 відс.), **капітальні видатки – 3,1 млн. гривень**.

Крім того, встановлено: рішенням суду від 14.03.2019⁴¹ за 10 ВГРЗ визнано право оперативного управління автомобілями (8 од.), які перебували на

⁴¹ Постанова суду від 30.07.2019 у справі № 905/1053/18.

балансі Першого ВГРЗ. Через відсутність розпорядчого документа від органу управління (Мінекоенерго) реалізувати це право неможливо. Численні звернення 10 ВГРЗ до органу управління, ФДМУ, державної виконавчої служби у Донецькій області та інших органів влади не вирішили проблем з оформленням права оперативного управління автомобілями.

Довідково. Позитивне вирішення питання передачі автомобілів від Першого ВГРЗ до 10 ВГРЗ на правах постійного користування ускладнено тим, що діяльність Першого ВГРЗ припинено на підставі наказу Міненергівугілля від 08.10.2015 № 639 у зв'язку з його розташуванням на території, де органи державної влади не здійснюють своїх повноважень. Для передачі майна необхідно врегулювати на законодавчому рівні питання повернення у державну власність майна державних підприємств, установ та організацій, що залишились на території, на якій державні органи влади не здійснюють своїх повноважень.

Через недостатнє фінансування протягом досліджуваного періоду **капітальних видатків** на придбання обладнання і предметів довгострокового користування 10 ВГРЗ забезпечено автомобільною технікою на 62,5 відс. (50 од.), спеціальною технікою та оснащенням – на 89,8 відс. (7609 одиниць). **Техніка і оснащення морально і фізично застарілі**, заміні підлягає 96,0 відс. автомобільної техніки (48 од.) і 85,0 відс. (6468 од.) спеціальної техніки і оснащення.

Восьмий воєнізований гірничорятувальний загін ДВГРС

Восьмий воєнізований гірничорятувальний загін ДВГРС (далі – 8 ВГРЗ) розташований у м. Павлограді⁴² і **обслуговує 11 гірничих підприємств**⁴³ у Дніпропетровській області, на яких станом на 01.01.2020 працювало **15216 підземних робітників**.

Структура 8 ВГРЗ: оперативна служба⁴⁴; оперативно-медична служба; виробничо-профілактична служба; спеціалізовані газоаналітичні лабораторії; служба депресійних, газових і теплових зйомок; служба технічного забезпечення; адміністративний апарат; господарська служба.

Середньооблікова **чисельність працівників 8 ВГРЗ щороку зменшується** (2017 рік – 340 чол., 2018 рік – 330 чол., 2019 рік – 305 чол.) внаслідок звільнення працівників через недостатній рівень заробітної плати. Середньомісячна заробітна плата зросла з 10403 грн у 2017 році до 12096 грн у 2018 році та до 15462 грн у 2019 році.

За останні три роки **кількість ліквідованих 8 ВГРЗ надзвичайних ситуацій збільшилася в 1,5 рази** і на час аудиту становила **15** (2017 рік – 4, 2018 рік – 5, 2019 рік – 6), тривалість ліквідації – 1175 год., тобто в середньому

⁴² Положення про Восьмий воєнізований гірничорятувальний загін ДВГРС, затверджене наказом Міненергівугілля від 17.11.2016 № 740, з 13.12.2019 діє Положення, затверджене наказом Мінекоенерго від 13.12.2019 № 511.

⁴³ ПАТ «ДТЕК Павлоградвугілля» (ВСП «Шахтоуправління «Павлоградське» (2 шахти); ВСП «Шахтоуправління ім. Героїв Космосу» (2 шахти); ВСП «Шахтоуправління «Першотравенське» (2 шахти); філія «ЦЗФ «Павлоградська»; ВСП «Шахтоуправління «Дніпровське» (2 шахти); ВСП «Шахтоуправління «Тернівське» (2 шахти).

⁴⁴ Гірничорятувальні взводи (оперативний – 8 відділень у м. Павлоград, перший – 8 відділень у м. Першотравенськ, другий – 8 відділень у м. Тернівка), оперативний відділ.

78,3 год. на аварію і аварійну ситуацію, трудовитрати – 46,9 тис. люд./год, врятовано матеріальних цінностей на суму 4,4 млрд гривень.

З метою запобігання виникненню та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій 8 ВГРЗ у 2017–2019 роках виконано 78 робіт неаварійного характеру із застосуванням засобів захисту органів дихання та інших технічних засобів. Трудовитрати – 48,7 тис. люд./год., розгазовано 64,1 км виробок, виконано 11070 профілактичних обстежень, виявлено 343 випадки, які загрожували життю людей або могли призвести до аварії.

Потребу в бюджетних коштах 8 ВГРЗ у 2017–2019 роках забезпечено частково (2017 рік – на 55,4 відс., 2018 та 2019 рок – на 70,2 та 64,2 відс. відповідно).

У 2017–2019 роках 8 ВГРЗ отримано 180,31 млн грн для здійснення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах (2017 рік – 60,6 млн грн, 2018 рік – 61,1 млн грн, 2019 рік – 58,6 млн грн), з них використано 180,27 млн грн, у т. ч. на оплату праці і нарахування на заробітну плату – 150,4 млн грн (83,4 відс.), придбання товарів та послуг – 20,0 млн грн (11,1 відс.), інші видатки – 9,87 млн грн (5,5 відс.), повернено до державного бюджету як невикористані 41,9 тис. гривень.

У 2017–2019 роках від надання 8 ВГРЗ платних послуг та господарської діяльності надійшло 48,7 млн грн, з них та за рахунок залишку коштів використано 49,2 млн грн: на поточні видатки – 48,1 млн грн, у т. ч. на оплату праці і нарахування на заробітну плату – 28,1 млн грн (58,4 відс.), придбання товарів та послуг – 8,8 млн грн (18,3 відс.), інші видатки – 11,2 млн грн (23,3 відс.), капітальні видатки – 1,1 млн гривень.

Через недостатнє фінансування протягом досліджуваного періоду капітальних видатків на придбання обладнання і предметів довгострокового користування 8 ВГРЗ забезпечено автомобільною технікою на 76,5 відс. (39 од.), спеціальною технікою та оснащенням – на 80,0 відс. (3554 одиниці). Техніка і оснащення морально і фізично застарілі, заміні підлягає 94,9 відс. автомобільної техніки (37 од.) і 83,7 відс. (2973 од.) спеціальної техніки і оснащення.

ВИСНОВКИ

1. Діяльність Міненерговугілля у 2017–2018 роках та до вересня 2019 року, а надалі Мінекоенерго щодо здійснення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах була недостатньо ефективною, бюджетні кошти використовувалися з порушенням чинного законодавства.

Вугільна галузь є найбільш небезпечною за рівнем травматизму, у т. ч. зі смертельними наслідками, серед виробничих галузей промисловості країни. У 2017 році у вугільній галузі травмовано 780 працівників, з яких 23 – смертельно, у 2018 році – 725 і 21 відповідно, у 2019 році 690 і 20 відповідно.

На кожен мільйон тонн видобутого вугілля в Україні в середньому припадає до 91,7 випадку травмування гірників, що у кілька разів перевищує показники більшості вугледобувних країн світу.

Стан охорони праці на вугледобувних підприємствах України є вкрай незадовільним. При цьому на державних підприємствах виявлено удвічі більше порушень вимог нормативних документів щодо безпечного ведення робіт, ніж на приватних.

2. Чинне законодавство не забезпечує цілісного регулювання питань проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах. Питання функціонування і розвитку ДВГРС до стратегічних і програмних документів реформування та розвитку вугільної галузі не включалися, що не забезпечує сталої роботи ДВГРС та ефективного виконання завдань.

Кодекс цивільного захисту України містить неузгоджені норми щодо механізму фінансування аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Так, згідно з частиною першою статті 79 проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій здійснюється безоплатно. Водночас відповідно до частини дев'ятої статті 79 витрати на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт можуть бути повністю або частково відшкодовані згідно із законом.

Протягом тривалого часу **не врегульовано питання визначення механізмів відшкодування витрат** на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, здійснених силами цивільного захисту, а також **розрахунку вартості постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання.** Відсутність таких механізмів призводить до збільшення фінансового навантаження на державний бюджет.

У ДВГРС немає повноважень щодо застосування заходів адміністративного впливу до посадових осіб підприємств за невиконання вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці, а також обов'язковості виконання її пропозицій. Як наслідок, збільшуються ризики виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах вугільної галузі.

3. Планування видатків державного бюджету на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах здійснювалося Міненерговугіллям недосконало, непослідовно і недостатньо обґрунтовано.

Обсяг видатків, передбачених на фінансування гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101100 (КПКВК 2401100)), забезпечує потребу ДВГРС у бюджетних коштах лише частково: на 2017 рік – на 48 відс.; на 2018 рік – на 58 відс.; на 2019 рік – на 62 відсотки. **Капітальні видатки** на зміцнення та розвиток матеріально-

технічної бази ДВГРС у 2017–2019 роках не планувались та не виділялись, що не забезпечувало сталої діяльності ДВГРС.

Водночас при здійсненні розрахунків потреби в коштах на забезпечення діяльності ДВГРС ні Міненерговугілля, ні ДВГРС не враховували надходжень від надання платних послуг та інших доходів, отриманих гірничорятувальними загонами. Крім того, не вирішувалися питання відшкодування витрат, здійснених гірничорятувальними загонами на аварійно-рятувальне обслуговування вугледобувних підприємств. Як наслідок, вартість аварійно-рятувального обслуговування комерційних підприємств, кількість яких становить майже 50 відс. усіх підприємств вугільної галузі, перекладалася на державний бюджет.

З державного бюджету фінансування заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101160) здійснювалося Міненерговугіллям до 2014 року включно. З 2015 року за ініціативою Мінфіну ці видатки припинено.

Ситуація змінилася тільки у 2017 році. Після аварії на шахті «Степова» ДП «Львіввугілля», внаслідок якої загинуло 8 працівників і 28 отримало травми різного ступеня тяжкості, Мінфін погодив Міненерговугіллю бюджетну програму за КПКВК 1101160 з обсягом бюджетних призначень у сумі 100,0 млн грн (удвічі менше розрахованої потреби). При плануванні бюджетних видатків на 2018 рік за КПКВК 1101160 також передбачено 100,0 млн гривень. Протягом бюджетного року за ініціативою Міненерговугілля зазначені видатки перерозподілено на іншу бюджетну програму (за КПКВК 1101570 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» кошти передбачалося спрямувати на заробітну плату працівників державних вугледобувних підприємств), що унеможливило виконання заходів за КПКВК 1101160, оскільки коштів на заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах не залишилося і у подальшому вони не виділялися. На 2019 рік Міненерговугілля видатки за КПКВК 1101160 не планувало.

4. Міненерговугілля і Мінфін у 2017–2019 роках не дотримувалися вимог Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, у частині термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм за КПКВК 1101100 і 1101160, що є порушенням бюджетного законодавства.

Міненерговугіллям подано на затвердження (у 2019 році – на погодження) до Мінфіну проект паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101160 з недотриманням встановлених пунктом 3 розділу I Правил термінів: у 2017 році – на 24 дні, у 2018 році – на 15 днів, у 2019 році за КПКВК 1101100 – на 14 днів пізніше.

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101160 на 2017 рік Міненерговугіллям і Мінфіном затверджено з недотриманням пункту 6 розділу I Правил – пізніше на 91 день. Паспорт бюджетної програми за

КПКВК 1101160 на 2018 рік не затверджено взагалі. Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101100 на 2019 рік затверджено Міненерговугіллям на 26 календарних днів пізніше, ніж встановлено пунктом 6 розділу I Правил.

Запроваджені Міненерговугіллям результативні показники, визначені в паспортах бюджетних програм, повною мірою не висвітлюють мети, завдання та напрямів використання бюджетних коштів і не характеризують стану досягнення мети, виконання завдань бюджетних програм.

5. Міненерговугіллям утворено дві відомчих комісії, які залучалися до управління бюджетними асигнуваннями на проведення гірничорятувальних заходів (КПКВК 1101100) і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101160). Діяльність цих комісій дублювала функції структурних підрозділів Міненерговугілля, що призводило до розпорошення відповідальності за прийняття рішень щодо визначення обсягів і спрямування бюджетних коштів їх одержувачам. Крім того, підготовка матеріалів до розгляду, проведення засідань комісій, оформлення результатів їх рішень відтермінували виділення бюджетних коштів, що негативно позначалося на їх використанні. Слід зазначити: порядками використання бюджетних коштів за КПКВК 1101100 і 1101160 не передбачено участі жодної із цих комісій у розподілі та використанні бюджетних коштів.

Рахункова палата за результатами попередніх аудитів неодноразово вказувала Міненерговугіллю на неправомірність наділення Галузевої комісії Міненерговугілля владно-розпорядчими повноваженнями та рекомендувала ліквідувати її, але жодних заходів реагування не вжито.

6. Міненерговугіллям не забезпечено створення ефективної системи внутрішнього контролю в апараті Міністерства та на підпорядкованих підприємствах та організаціях.

Через відсутність належного планування діяльності Міненерговугіллям неефективно здійснювався внутрішній контроль за виконанням окремих заходів, завдань та функцій. Річні комплексні програми поліпшення стану охорони праці та промислової безпеки державних підприємств, поліпшення стану протипожежного захисту поверхневих комплексів та гірничих виробок, удосконалення системи вентиляції та підвищення рівня провітрювання гірничих виробок шахт погоджувалися Міністерством з недотриманням термінів звітних періодів (пізніше на один-три місяці).

Окремі структурні підрозділи Міненерговугілля діяли на підставі положень, які в порушення вимог відомчої інструкції з діловодства в установленому порядку не зареєстровано.

Фінансові плани ДВГРС затверджувались пізніше визначеного законодавством терміну більш як на п'ять місяців.

Міненерговугіллям створено систему управління ризиками. Водночас аудит діяльності структурних підрозділів Міненерговугілля, відповідальних за організацію та виконання функцій забезпечення належного використання

коштів держбюджету, передбачених на гірничорятувальні заходи і заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, не проводився. Департамент внутрішнього аудиту Міненерговугілля не здійснював аудитів використання бюджетних коштів за КПКВК 1101100 і 1101160, оскільки видатки за цими програмами кваліфіковано як такі, що мають низький ризик.

Внаслідок відсутності ефективного контролю у Міненерговугіллі на підпорядкованих вугледобувних підприємствах також не створено ефективної системи внутрішнього аудиту. В організаційній структурі ДП «Волиньвугілля» підрозділ внутрішнього аудиту взагалі не передбачено. Аудити ефективності створеними на ДП «Селидіввугілля» і ДП «Львіввугілля» відділами внутрішнього аудиту не проводилися.

7. У 2017–2019 роках Міненерговугіллю (Мінекоенерго) на проведення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101100, 2401100) і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101160) надійшло 968167,0 тис грн, які використано майже в повному обсязі – 966211,5 тис грн (99,8 відсотка).

Одержувачами бюджетних коштів не використано та повернено до державного бюджету **1955,5 тис. грн** у т. ч. у 2017 році – 1116,2 тис. грн, у 2018 році – 1,4 тис. грн, у 2019 році – 837,9 тис. гривень.

У 2017–2019 роках Міненерговугіллям не забезпечено дотримання помісячного розпису асигнувань загального фонду Державного бюджету України за КПКВК 1101100, що призвело до виплати працівникам ДВГРС заробітної плати з порушенням вимог статті 115 Кодексу законів про працю України та статті 24 Закону України «Про оплату праці» в частині термінів виплат. Так, працівникам ЦШ ДВГРС несвоєчасно виплачено 816,1 тис. грн, Л-В ВГРЗ – 3590,1 тис. грн, 10 ВГРЗ – 7976,5 тис. грн, 8 ВГРЗ – 11223,4 тис. гривень.

Міненерговугілля у 2017–2019 роках за КПКВК 1101100 (Мінекоенерго за КПКВК 2401100) відповідно до затверджених ДВГРС планів витрат спрямувало одержувачам бюджетних коштів 33721,4 тис. грн на відшкодування Пенсійному фонду України витрат на виплату і доставку пенсій, призначених на пільгових умовах, згідно з пунктом 2 Прикінцевих положень Закону України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Водночас Порядок № 154 та паспорти бюджетної програми на 2017, 2018 і 2019 роки не містили такого напрямку використання коштів. Отже, Міненерговугіллям і одержувачами бюджетних коштів у структурі ДВГРС використано з порушенням Порядку № 154 **33721,4 тис. грн коштів державного бюджету.**

У 2017 році визначення потреби підприємств у засобах індивідуального захисту (саморятівниках), відбір підприємств, розподіл обсягів фінансування за КПКВК 1101160 організовано Міненерговугіллям неефективно,

фінансування одержувачів бюджетних коштів розпочалося лише у грудні 2017 року.

Через відсутність належного контролю Міністерства енергетики та теплоенергетики тендерними комітетами семи державних вугледобувних підприємств – одержувачів бюджетних коштів за КПКВК 1101160, що проводили відкриті торги, затверджено тендерну документацію, яка містила посилання на конкретну марку саморятівника без достатніх обґрунтувань та визначала конкретні технічні характеристики і габаритні розміри такого виробу, що виключало можливість придбання підприємствами саморятівника альтернативного типу чи марки. Отже, обмежено конкуренцію потенційних учасників закупівель, що є порушенням вимог пункту 3 частин другої і четвертої статті 22 Закону України «Про публічні закупівлі», і бюджетні кошти в сумі 83855,6 тис. грн, сплачені за укладеними після цих закупівель договорами, використано з порушенням законодавства.

ДП «Львівугілля» порушено вимоги частини четвертої статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо зміни істотних умов договору, за яким придбавалися засоби індивідуального захисту (саморятівники), після його підписання, що призвело до використання 25175,0 тис. грн з порушенням законодавства.

ПАТ «Лисичанськвугілля» в порушення абзацу першого пункту 3 розділу III Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування у бюджетній звітності за 2017 рік (звіт форми № 7д) не відображено 10321,0 тис. грн дебіторської заборгованості, що утворилася внаслідок невчасної поставки саморятівників.

За рахунок бюджетних коштів за КПКВК 1101160 вугледобувні підприємства придбали 10466 одиниць саморятівників, що значно покращило стан забезпечення працівників засобами індивідуального захисту. Підприємства забезпечено саморятівниками від 58,0 відс. (ДП «Торецьквугілля») до 90,6 відс. (ПАТ «Лисичанськвугілля»). Шість підприємств забезпечено саморятівниками більш як на 75 відсотків.

У зв'язку з порушенням постачальником ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» визначених у договорах, за яким придбавалися засоби індивідуального захисту (саморятівники) на загальну суму 42421,4 тис. грн, термінів постачання ДП «Селидівугілля», ДП «Мирноградвугілля» та ПАТ «Лисичанськвугілля» здійснювалася претензійно-позовна робота, але на час аудиту 52850,0 тис. грн пені, штрафів та судового збору з ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» не стягнуто.

8. ЦШ ДВГРС та загонами ДВГРС, що перевірялися (Л-В ВГРЗ, 10 ВГРЗ, 8 ВГРЗ), протягом 2017–2019 років використано 713427,2 тис. грн, або 82,3 відс. загального обсягу бюджетного фінансування за КПКВК 1101100, 2401100.

Бюджетні кошти використовувались на зарплату і нарахування на неї. ЦШ ДВГРС використано 26994,6 тис. грн бюджетних коштів, з яких зарплата

з нарахуваннями становила 92,6 відс., **Л-В ВГРЗ – 176532,7 тис. грн**, з яких зарплата з нарахуваннями – 79,3 відс., **10 ВГРЗ – 329628,3 тис. грн**, з яких зарплата з нарахуваннями – 85,6 відс., **8 ВГРЗ – 180271,6 тис. грн**, з яких зарплата з нарахуваннями – 83,4 відсотка.

Середньооблікова чисельність працівників у ДВГРС щороку зменшується внаслідок звільнення через недостатній рівень заробітної плати. Так, середньооблікова чисельність працівників у Л-В ВГРЗ зменшилася з 308 чол. у 2017 році до 277 чол. у 2019 році; у 10 ВГРЗ – з 638 чол. до 570 чол.; у 8 ВГРЗ – з 340 чол. до 305 чол. відповідно.

Найважна в ДВГРС автомобільна та спеціальна техніка морально і фізично застаріла. У Л-В ВГРЗ заміні підлягає **94,9 відс. автомобільної (37 од.) і 100 відс. спеціальної техніки й оснащення; у 10 ВГРЗ – 96,0 відс. (48 од.) і 85,0 відс. (6468 од.); у 8 ВГРЗ – 94,9 відс. (37 од.) і 83,7 відс. (2973 од.)** відповідно.

У зв'язку з недостатнім фінансуванням **фактична кількість відділень окремих загонів ДВГРС не відповідає установленій нормативами**, що може ускладнювати вчасне виконання покладених на ДВГРС завдань. Так, у Л-В ВГРЗ налічується 20 відділень із 24 установлених нормативами.

За майже однакової кількості державних і приватних об'єктів, які обслуговує ДВГРС (39 і 43 відповідно), загальна кількість виявлених аварійно небезпечних ситуацій на державних об'єктах була вищою у 2017 році – у 3,1 раза, у 2018 році – у 3,1 раза, у 2019 році – у 2,5 раза, ніж на приватних.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, поінформувати Верховну Раду України.

2. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати:

- забезпечити своєчасне розроблення та затвердження Концепції реформування вугільної галузі;

- доручити Міністерству енергетики та захисту довкілля України розробити та затвердити Програму реформування та розвитку Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості України, у якій визначити обсяги та джерела фінансування на технічне оснащення ДВГРС;

- доручити Міністерству енергетики та захисту довкілля України опрацювати питання надання ДВГРС права надавати суб'єктам господарювання обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень техніки безпеки та дотримання нормативно-правових актів з питань охорони праці;

- розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проєкт змін до законодавчих актів щодо визначення механізму відшкодування підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності витрат на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, здійснених силами цивільного захисту.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству енергетики та захисту довкілля України для вжиття заходів щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та рекомендувати:

- забезпечити розроблення та затвердження Програми реформування та розвитку Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості України, у якій визначити обсяги та джерела фінансування на технічне оснащення ДВГРС;

- ініціювати внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 154, передбачивши в напрямках використання коштів відшкодування Пенсійному фонду України витрат на виплату і доставку пенсій, призначених на пільгових умовах, які здійснюються за рахунок коштів бюджетної програми «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах»;

- ініціювати внесення змін до Порядку здійснення постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 5, врегулювати питання розрахунку вартості постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання;

- переглянути Типові штатні розписи та нормативи чисельності працівників ДВГРС, затверджені наказом Міненерговугілля від 30.01.2013 № 36, зокрема, передбачити запровадження у структурі ДВГРС підрозділу внутрішнього аудиту;

- посилити контроль за забезпеченням на державних вугледобувних підприємствах виконавської дисципліни в частині дотримання вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці та промислової безпеки;

- забезпечити дотримання помісячного розпису асигнувань загального фонду Державного бюджету України для своєчасного фінансування запланованих заходів;

- забезпечити своєчасність затвердження фінансових планів ДВГРС;

- забезпечити своєчасність затвердження щорічних планів комплексних заходів щодо підвищення ефективності роботи, матеріально-технічного та фінансового забезпечення Центрального штабу і загонів ДВГРС;

- вжити вичерпних заходів для передання транспортних засобів (8 од.) з балансу Першого ВГРЗ на баланс 10 ВГРЗ;

- забезпечити створення ефективної системи внутрішнього контролю в апараті Міністерства та на підпорядкованих підприємствах і організаціях;

- визначати в паспортах бюджетних програм результативні показники, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються;
- вжити заходів щодо усунення виявлених аудитом недоліків і порушень;
- інформувати Рахункову палату про стан виконання рекомендацій.

Член Рахункової палати

І. М. Яремчук